

Opinión del Consejo Fiscal acerca del cumplimiento de las reglas fiscales vigentes en 2018¹

El presente informe contiene la opinión colegiada del Consejo Fiscal (CF) sobre el cumplimiento de las reglas fiscales vigentes durante el año 2018, dispuestas en las siguientes normas: i) la Ley N° 30637, Ley que dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del Sector Público No Financiero, y ii) 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 el cumplimiento de las reglas de aplicación para el Sector Público No Financiero (SPNF) y de las reglas fiscales de los gobiernos regionales (GR) y gobiernos locales (GL). Dicha función está establecida en el Decreto Legislativo N° 1276 que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero (MRTF-SPNF), y cumple con las disposiciones para la implementación y funcionamiento del CF establecidas en el Decreto Supremo N° 287-2015-EF y modificatorias.

Cumplimiento de las reglas macrofiscales para el Sector Público No Financiero²

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley N° 30637, en 2018 estuvieron vigentes las siguientes reglas de aplicación para el SPNF:

- I. **Regla del saldo de la deuda del SPNF:** “*la deuda bruta total del Sector Público No Financiero no debe ser mayor al treinta (30) por ciento del Producto Bruto Interno*”.

Evaluación del cumplimiento de la regla: el saldo de la deuda del SPNF al 31 de diciembre de 2018 fue de S/ 190 741 millones, mientras que el Producto Bruto Interno (PBI) ascendió a S/ 740 607 millones. De esta forma, la deuda pública ascendió a 25,8 por ciento del PBI. En consecuencia, se cumplió la regla macrofiscal del límite de deuda del SPNF.

- II. **Regla de resultado económico del SPNF:** El déficit fiscal anual del SPNF para el año fiscal 2018 no debe ser mayor a 3,5 por ciento del PBI.

Evaluación del cumplimiento de la regla: en 2018 el resultado económico del SPNF fue deficitario en S/ 16 938 millones, que equivale a -2,3 por ciento del PBI en 2018. En consecuencia, se cumplió con la regla de resultado económico del SPNF.

¹ La opinión del Consejo Fiscal se basa en la copia impresa de la “Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal” (DCRF) del 2018 remitida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), mediante Oficio N° 2488-2019-EF/10.01 del 24 de mayo de 2019, y el “Informe Anual de Evaluación de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Locales al 2018”, publicado por el MEF el 15 de mayo de 2019.

² La evaluación del cumplimiento de las reglas macrofiscales se realiza considerando la información vigente del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Según el artículo 84° de la Constitución Política del Perú, el BCRP debe informar al país sobre el estado de las finanzas nacionales. Según la Ley Orgánica del BCRP, es obligación y finalidad del BCRP informar periódicamente sobre la situación de las finanzas nacionales y publicar las principales estadísticas macroeconómicas nacionales.

Respecto del Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021³ (en adelante el MMM), en el que se preveía un déficit fiscal de 3,5 por ciento del PBI, el déficit fiscal de 2018 fue menor en 1,2 puntos porcentuales (p.p.) del PBI. La diferencia se explica porque en 2018 se registraron mayores ingresos fiscales por 0,7 p.p. del PBI y menores gastos no financieros por 0,5 p.p. del PBI, que los previstos en el referido MMM (el gasto corriente fue 0,2 p.p. del PBI más que el previsto en el MMM, mientras que el gasto de capital fue 0,7 p.p. del PBI menor que el previsto en el MMM).

- III. **Regla de gasto corriente no financiero sin mantenimiento del Gobierno General:** “*la tasa del crecimiento real anual del Gasto Corriente del Gobierno General, excluyendo el gasto de mantenimiento, no debe ser mayor a la resultante del promedio de veinte (20) años del crecimiento real anual del PBI, al que se reduce un punto porcentual (1,0 p.p.).*” De acuerdo con las previsiones del MMM, el promedio de 20 años del crecimiento real anual del PBI era 5,0 por ciento. Por lo tanto, el cumplimiento de la regla de gasto corriente excluyendo mantenimiento, establecía un crecimiento de 4,0 por ciento en términos reales como máximo.

Evaluación del cumplimiento de la regla: en 2018 el gasto corriente no financiero del Gobierno General (GG) excluyendo mantenimiento, ascendió a S/ 108 952 millones, superior al de 2017 en S/ 6 232 millones. Considerando la inflación prevista en el MMM de 2,8 por ciento, el gasto corriente no financiero sin mantenimiento del GG creció 3,2 por ciento en términos reales⁴. En consecuencia, se cumplió la regla de gasto corriente no financiero excluyendo mantenimiento.

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

Según el artículo 6° del Decreto Legislativo N° 1275, se aplican dos reglas fiscales a 26 gobiernos regionales y 1874 gobiernos locales en 2018⁵:

- I. **La regla fiscal del Saldo de Deuda Total (SDT)**, establece que la relación entre el SDT⁶ y el promedio de los ingresos corrientes totales de los últimos cuatro (4) años o la relación entre

³ Publicado el 25 de agosto de 2017. Dicho documento definió los techos de gasto del presupuesto del Sector Público del año 2018.

⁴ Tanto la Ley N° 30637 como el Decreto Legislativo N° 1276, establecen que, para efectos de la evaluación de las reglas de gasto, se considera la inflación promedio prevista en el MMM del año en que se elabora el presupuesto público, en este caso el MMM 2018-2019, cuya inflación promedio era 2,8 por ciento.

⁵ En 2018 la Municipalidad Distrital de San Luis, Provincia de Cañete en Lima no presentó información

⁶ Compuesto por el saldo de pasivos, la deuda real y la deuda exigible. Según el Decreto Legislativo N°1275, el saldo de pasivos “(...) comprende todos los pasivos de corto, mediano y largo plazo, externos e internos, cuyos desembolsos han sido reconocidos y formalizados en los Estados de Situación Financiera de los Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales, excluyendo los ingresos diferidos y obligaciones previsionales. El Saldo de Pasivos comprende también los que proceden de operaciones diversas garantizadas con flujos de ingresos futuros, con y sin aval del Gobierno Nacional, como los Fideicomisos, Titulización de activos y similares”; la deuda real “(...) corresponde a los aportes previsionales no pagados a las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) y que fueron retenidos por los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales” y la deuda exigible “(...) comprende los saldos adeudados tanto por el principal como los intereses y multas con entidades del Estado cuya administración o recaudación está a cargo de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)”.

el SDT y el límite establecido en la Ley N° 29230⁷, la que resulte menor, no debe ser superior al cien por ciento⁸.

Al cierre de 2018, el SDT de los gobiernos subnacionales representó 3,8 por ciento del PBI o S/ 28,3 miles de millones, resultado superior al 3,7 por ciento del PBI registrado en 2017 debido a un aumento de la deuda real, por el nuevo registro de las obligaciones REPRO-AFP en 0,2 p.p. del PBI, parcialmente compensado por la disminución del saldo de pasivos en 0,1 p.p. del PBI. Como porcentaje del PBI, la deuda exigible se mantuvo estable.

En 2018, una proporción importante del SDT está concentrada en 15 gobiernos subnacionales. Los cinco gobiernos regionales con mayor SDT⁹ acumulan el 45,8 por ciento del SDT a nivel regional y todos incumplen la regla de SDT. A nivel local, los diez gobiernos locales con mayor SDT que incumplen la regla del ratio de SDT¹⁰ acumulan el 39,7 por ciento del SDT. Además, todos los gobiernos mencionados anteriormente¹¹ arrastran altos niveles de apalancamiento al menos desde 2015¹².

En cuanto al pago de las cuotas del régimen de reprogramación de la deuda real con las AFP (REPRO-AFP)¹³, de las 341 Unidades Ejecutoras (UE) de gobiernos regionales y 473 gobiernos locales acogidos a dicho régimen, 48 UE (14 por ciento) y 83 gobiernos locales (18 por ciento) acumulan al menos 3 cuotas pendientes de pago. En el caso del régimen de sinceramiento de la deuda exigible con ONP y EsSalud (SIDEA¹⁴), de las 237 UE y los 743 gobiernos locales acogidos, 68 UE (29 por ciento) y 288 gobiernos locales (39 por ciento) acumulan 3 o más cuotas pendientes de pago.

Evaluación del cumplimiento de la regla: Según el Informe Anual de Evaluación de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Locales al 2018 (IAECRF), 6 gobiernos regionales y 123 gobiernos locales incumplieron la regla del SDT en 2018.

⁷ Primer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 29230, modificada por el artículo 1 de la Ley 30138.

⁸ En el caso de los gobiernos locales con menos de cuatro (4) años de operación desde su creación, así como en el caso de los gobiernos locales de origen, se utiliza como referencia los ingresos corrientes totales correspondientes al año fiscal materia de evaluación.

⁹ Gobierno Regional de Piura, Gobierno Regional de Cajamarca, Gobierno Regional de La Libertad, Gobierno Regional de Arequipa y Gobierno Regional de Puno.

¹⁰ Municipalidad Metropolitana de Lima, Municipalidad Distrital de La Victoria, Municipalidad Provincial del Callao, Municipalidad Distrital de San Martín de Porres, Municipalidad Provincial de Chiclayo, Municipalidad Distrital de Bellavista, Municipalidad Distrital de San Juan De Lurigancho, Municipalidad Distrital de Ilabaya, Municipalidad Provincial de Pisco y la Municipalidad Distrital de Carmen de La Legua Reynoso.

¹¹ A excepción de la Municipalidad Metropolitana de Lima que en 2015 y 2016 registró ratios de SDT de 50,7 y 43,3 por ciento.

¹² En los gobiernos regionales, el ratio de SDT es siempre mayor al 90 por ciento, y en el caso de los gobiernos locales es siempre mayor a 109 por ciento.

¹³ Información disponible hasta abril de 2019, provista por el MEF el día 27 de mayo de 2019.

¹⁴ Régimen de Sinceramiento de Deudas por Aportaciones al EsSalud y a la ONP.

II. **La regla fiscal de Ahorro en Cuenta Corriente** establece que la diferencia entre el ingreso corriente total¹⁵ y el gasto corriente no financiero total no debe ser negativa.

Evaluación del cumplimiento de la regla: Según el IAECRF, 1 gobierno regional y 15 gobiernos locales incumplieron la regla del ahorro en cuenta corriente.

Cabe señalar que a partir de la evaluación del cumplimiento de las reglas fiscales de 2018 (publicada en mayo de 2019), los gobiernos regionales y locales que incumplan una o ambas reglas estarán sujetos a medidas correctivas¹⁶ que incluyen impedimentos para concertar nuevas operaciones de financiamiento, impedimentos para firmar contratos de Asociaciones Público-Privadas y convenios de Obras por Impuestos, además de establecer la obligación de remitir el documento “Compromisos de Ajuste Fiscal” (CAF). Sobre el último documento, la Resolución Directoral N° 001-2018-EF/60.05¹⁷ detalla los lineamientos para su implementación, así como un programa orientado a converger al cumplimiento de reglas fiscales en un horizonte de 4 años.

Además, el MRTF-SN establece que gobiernos regionales y locales que cuenten con calificaciones crediticias iguales o superiores a BBB+, extendida por dos empresas calificadoras de riesgo inscritas en el Registro Público del Mercado de Valores de la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), están exoneradas del cumplimiento de reglas fiscales. Según el IAECRF en 2018, el único gobierno subnacional exonerado del cumplimiento por esta razón es la Municipalidad Metropolitana de Lima¹⁸.

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

En opinión del CF, el cumplimiento de las tres reglas macrofiscales durante el año 2018 reafirma la solidez de las políticas macroeconómicas y el compromiso del MEF con la responsabilidad fiscal.

Con relación a la deuda pública el CF destaca que, si bien el nivel de esta como porcentaje del PBI es relativamente bajo respecto al de otros países de la región con similar calificación crediticia, dicho indicador mantiene una tendencia creciente desde 2014 debido a los continuos déficits fiscales registrados. Como resultado, el espacio fiscal para hacer políticas expansivas hoy es menor que el que teníamos hace unos años. Además, como se señaló en el Informe N° 001-2019-CF, la economía peruana no está exenta de riesgos fiscales que podrían hacer que la deuda se eleve, permanente o transitoriamente (según la naturaleza del choque), por encima del límite legal.

Respecto de la regla macrofiscal del resultado económico del SPNF, cabe remarcar que si bien en 2018 el déficit fiscal fue menor que el proyectado (y del límite permitido por la regla), el CF resalta

¹⁵ Que incluye en la contabilidad de los ingresos corrientes a los recursos del canon, sobre canon, FOCAM y regalías, que tienen carácter transitorio y están destinados a financiar gasto de capital.

¹⁶ El listado de gobiernos regionales y locales sujetos a medidas correctivas según su tipología y la gravedad del incumplimiento se encuentra disponible en la Resolución Ministerial N° 200-2019-EF/15.

¹⁷ Publicada el 28 de mayo de 2019.

¹⁸ La Municipalidad Metropolitana de Lima cuenta con dos calificaciones iguales o superiores a BBB+ extendidas por dos empresas clasificadoras de riesgo: Class y Asociados S.A. y Apoyo & Asociados.

que este resultado se explica principalmente por los mayores ingresos del Gobierno General^{19, 20}, explicados en un 30,0 por ciento por factores cíclicos²¹. Por ello, el CF reitera su recomendación expresada en su informe anual²², con relación a evitar una actitud complaciente ante los resultados positivos de la recaudación registrados durante el 2018. Para ello, el CF sugiere la evaluación y cuantificación permanente de las medidas tributarias, señaladas en la DCRF, las cuales están orientadas a combatir el incumplimiento tributario y ampliar la base tributaria. De acuerdo con la DCRF, entre estas medidas se encuentran los cambios en el sistema de detacciones tributarias y la mejora de procesos de gestión de riegos y fiscalización de SUNAT. Estas medidas, junto a la modificación del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a un conjunto de bienes, impulsaron “significativamente la recaudación de IGV (9,65%); ISC (7,2%); y de las multas, fraccionamientos y trasladados en la cuenta de detacciones, que en conjunto crecieron 50,0%” (p. 13). Al respecto, el CF señala que es importante separar el impacto que cada una de estas medidas tiene sobre la recaudación debido a que: i) los cambios en el ISC se realizaron con la finalidad de alinear la tasa impositiva con la externalidad negativa que genera el bien gravado y no para incrementar la recaudación; ii) los cambios en la cuenta de detacciones tienen un impacto sobre las multas y fraccionamientos, que no deben ser entendidos como un incremento permanente de los ingresos; y iii) la mejora de procesos de SUNAT son medidas de administración tributaria que pueden tomar tiempo en madurar.

Por otra parte, cabe señalar que en 2018 el menor nivel de gasto público, respecto del previsto en el MMM, contribuyó a la mejora del resultado económico del SPNF. Sin embargo, dicho menor gasto se explica porque en ese año hubo una subejecución del gasto público del proceso de reconstrucción en las zonas afectadas por el fenómeno El Niño Costero de 2017 de aproximadamente 0,7 por ciento del PBI²³. Sobre el particular, el CF resalta que incluso si se hubiera ejecutado el total del gasto para la reconstrucción se habría cumplido la regla macrofiscal (el déficit fiscal hubiese sido de 3,0 por ciento del PBI). Sin embargo, el CF considera que la demora del proceso de reconstrucción de la infraestructura dañada o perdida a causa del FEN Costero impide la recuperación de la capacidad

¹⁹ Los mayores ingresos explican el 56 por ciento de la mejora en el déficit fiscal, respecto de lo previsto en el MMM.

²⁰ Cabe señalar que los ingresos públicos del 2018 ascendieron a 19,4 por ciento del PBI, superior a lo previsto en el MMM en 0,7 p.p. del PBI y explicado principalmente por un entorno internacional más favorable. Para este año, se tenía previsto que los ingresos del GG ascendieran a 18,7 por ciento del PBI, sustentado por una aceleración en el crecimiento económico local (4,0 por ciento) y un crecimiento moderado de los precios de exportación (1,1 por ciento); proyecciones alineadas con un entorno internacional estable (crecimiento de China de 6,2 por ciento, cotización del cobre a ¢US\$ 263 por lb y del petróleo a US\$ 51 por barril). El mayor crecimiento de China (6,6 por ciento) y las mejores cotizaciones internacionales (cotizaciones del cobre a ¢US\$ 296 por lb) explicaron el crecimiento de los precios de exportación por encima de lo previsto (6,5 por ciento). Como se muestra en el informe anual del Consejo Fiscal, el error de proyección de los ingresos públicos para el 2018, es explicado principalmente por los mejores precios de exportación. Para más detalle, véase informe No 001-2019-CF.

²¹ Durante el 2018, los ingresos del GG observados se incrementaron en 1,2 p.p. del PBI potencial, mientras que los ingresos estructurales se incrementaron en 0,8 p.p. del PBI potencial.

²² Ver informe Nº 001-2019-CF, “Informe anual del Consejo Fiscal 2018”.

²³ El presupuesto institucional de apertura de la reconstrucción ascendió a S/ 7 077 millones (0,9 por ciento del PBI), de los cuales se ejecutaron S/ 1 794 millones (0,2 por ciento del PBI). Por ello la subejecución ascendió a aproximadamente 0,7 por ciento del PBI.

productiva, lo que afecta el PBI de mediano plazo y a la vez, generaría más presiones de gasto en los años siguientes, en los que las metas de ajuste fiscal son más exigentes.

El CF resalta que a pesar de que en los primeros meses de 2018 el gasto no financiero corriente sin mantenimiento creció por encima del límite establecido por la regla macrofiscal²⁴, en los últimos meses se alcanzó el cumplimiento de la regla por el menor gasto en bienes y servicios registrado y por la presencia de un efecto estadístico favorable²⁵, con lo cual el crecimiento cerró en 3,2 por ciento real. Sobre el particular la DCRF resalta que, en mayo de 2018, mediante el Decreto de Urgencia 005-2018²⁶, se dictaron medidas para modular el gasto corriente en bienes y servicios. Aun cuando el rubro que más se ajustó a lo largo del año fue el de bienes y servicios (-1,2 por ciento real), el contenido de la DCRF no permite establecer cuánto ahorro generó la mencionada norma. En ese sentido, el CF considera importante que en adelante toda medida de política fiscal que se implemente sea sometida a una evaluación sobre su efectividad; y, en la medida de lo posible, sobre su impacto.

Opinión del CF sobre el cumplimiento de las reglas fiscales de los gobiernos regionales y locales

En 2018 el cumplimiento de la regla del SDT muestra un ligero deterioro en los gobiernos regionales y una ligera mejora en los gobiernos locales respecto a la evaluación del cumplimiento de 2017²⁷. Sin embargo, el CF advierte que los municipios y gobiernos regionales con mayores SDT arrastran altos niveles de apalancamiento al menos desde 2015²⁸, y concentran más del 43 por ciento del endeudamiento a nivel subnacional.

Considerando que este año (a partir de mayo 2019) entran en rigor todas las medidas correctivas, la directiva publicada por el MEF sobre compromiso de ajuste fiscal²⁹ busca asegurar la convergencia al cumplimiento de las reglas. Si bien la dirección de esta directiva es correcta, se requiere además de un programa de saneamiento financiero enfocado en gobiernos subnacionales con problemas de insolvencia y que concentren los mayores montos de deuda, a fin de no poner en riesgo la provisión de servicios públicos.

El CF encuentra positivo la mejora en el cumplimiento de los pagos de los regímenes REPRO-AFP y SIDEA de las UE de gobiernos regionales y el pronto pago del total de obligaciones en algunas entidades. Sin embargo, el incumplimiento aún persiste, y alcanza a un tercio del monto de las obligaciones del REPRO-AFP y más de la mitad del monto las obligaciones SIDEA³⁰.

²⁴ Hasta el tercer trimestre de 2018 el gasto no financiero corriente sin mantenimiento había crecido 5,2 por ciento real.

²⁵ En el cuarto trimestre del 2017 el gasto no financiero corriente sin mantenimiento creció 10,6 por ciento en términos reales.

²⁶ Ver Informe N° 003-2018-CF.

²⁷ En 2017, 5 gobiernos regionales y 144 gobiernos locales incumplieron la regla del SDT. En 2018, 6 gobiernos regionales y 123 gobiernos locales incumplieron la regla del SDT.

²⁸ Salvo la Municipalidad Metropolitana de Lima, cuyo ratio fue mayor a 100 por ciento a partir del 2017.

²⁹ Directiva N°011-2019-EF/60.05.

³⁰ De los S/ 1489 millones de la deuda REPRO-AFP, S/ 493 millones (33,1 por ciento) acumula 3 o más cuotas impagadas. En el caso de los S/ 499 millones de la deuda SIDEA, S/ 276 millones (55,3 por ciento) acumula al menos 3 cuotas impagadas.

Como se ha mencionado anteriormente³¹, el bajo incumplimiento de la regla de ahorro corriente se explica por la inclusión de ingresos corrientes asociados a recursos naturales para el financiamiento de gasto de capital, las cuales son altamente volátiles; y como muestra de ello, el único gobierno regional y los 15 gobiernos locales que incumplen dicha regla se caracterizan por tener pocos ingresos asociados a recursos naturales³². El CF reitera su recomendación de excluir este tipo de ingresos del cálculo de la regla.

Finalmente, al igual que en informes previos³³, el CF reitera que el uso de calificaciones crediticias debe ser complementario y no un sustituto a la aplicación y evaluación de reglas fiscales, debido a que las calificaciones crediticias de gobiernos subnacionales suelen considerar el aval explícito o implícito del gobierno nacional.

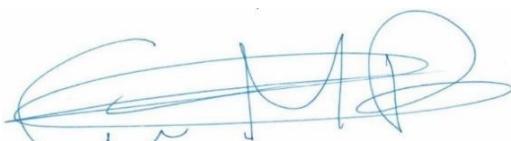
Conclusiones

En 2018, se cumplieron las tres reglas macrofiscales aplicables al SPNF. El CF opina que el cumplimiento de dichas reglas reafirma la solidez de las políticas macroeconómicas y el compromiso del MEF con la responsabilidad fiscal.

Sin embargo, en el caso de la regla de resultado económico del SPNF, el CF resalta que el menor déficit fiscal registrado se explica principalmente por los mayores ingresos del Gobierno General dado un mejor contexto internacional que el previsto en el MMM y no necesariamente por medidas permanentes adoptadas de política tributaria; así como por un menor gasto debido a la subejecución relacionada al proceso de reconstrucción.

Por el lado de las reglas subnacionales, la regla del SDT muestra un ligero deterioro en los gobiernos regionales y una ligera mejora en los gobiernos locales respecto a la evaluación del cumplimiento de 2017. Sin embargo, el CF expresa su preocupación porque más del 43 por ciento de dicha deuda se concentra básicamente en 15 gobiernos subnacionales que al menos desde el año 2015 arrastran altos niveles de endeudamiento y a su vez incumplen la regla del SDT. En ese sentido, es necesario implementar un programa de saneamiento financiero para gobiernos subnacionales insolventes, para no poner en riesgo la provisión de servicios públicos.

Lima, 5 de junio de 2019



WALDO EPIFANIO MENDOZA BELLIDO

Presidente

Consejo Fiscal

³¹ Ver informe N° 008-2016-CF e informe N° 004-2018-CF.

³² En promedio, los ingresos asociados a recursos naturales (canon, sobrecanon, regalías, etc.) representan 8 por ciento de los ingresos totales.

³³ Véase el informe N° 008-2016-CF.