

Informe N° 003-2016-CF

Opinión del Consejo Fiscal acerca de la Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal¹

El presente informe contiene la opinión colegiada del Consejo Fiscal (CF) sobre el cumplimiento de las reglas fiscales durante el año 2015, basada en el documento “Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal” (DCRF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). De esta manera el CF da cumplimiento a lo establecido en la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LFRTF), el Decreto Supremo N° 104-2015-EF que aprueba el Reglamento de la LFRTF, y el Decreto Supremo N° 287-2015-EF por el que se establecen disposiciones para la implementación y funcionamiento del CF.

Cumplimiento de las reglas fiscales aplicables al Gobierno Nacional

Las reglas fiscales establecidas para el Gobierno Nacional están contenidas en el artículo 6° de la LFRTF, las cuales consisten en la Regla de gasto no financiero del Gobierno Nacional y la Regla de gasto del Gobierno Nacional en materia de personal y pensiones.

El numeral 6.1 del Artículo 6° de la LFRTF dispone en la Regla de gasto no financiero del Gobierno Nacional que el mismo² no puede exceder el límite que se establezca mediante decreto supremo, sujetándose a la guía ex ante del resultado fiscal estructural previsto en la Declaración de Política Macro Fiscal y a las previsiones del Marco Macroeconómico Multianual (MMM). Para 2015 el límite establecido ascendió a S/ 118 064 millones³, considerando una guía ex ante de resultado fiscal estructural de -1 por ciento del PBI. Según la DCRF el gasto no financiero del Gobierno Nacional alcanzó los S/ 115 008 millones en 2015, inferior en S/ 3 056 millones (0,5 por ciento del PBI) al máximo permitido según la regla. En consecuencia, la Regla de gasto no financiero del Gobierno Nacional ha sido cumplida.

El numeral 6.4 del Artículo 6° de la LFRTF dispone que el gasto del Gobierno Nacional en materia de pensiones y de personal permanente o temporal, cualquiera sea su régimen de contratación, incluyendo las transferencias que efectúe para financiar dichos rubros, no puede ser mayor al límite

¹ La opinión del Consejo Fiscal se basa en la copia de la Declaración Sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal remitida por el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio N° 873-2016-EF/10.01 del 23 de mayo de 2016.

² De acuerdo al literal b) del numeral 4.1 del Artículo 4° de la LFRTF se define como gasto no financiero del Gobierno Nacional a la suma del gasto no financiero devengado del Gobierno Nacional, incluyendo las transferencias de recursos a otras entidades del Sector Público No Financiero y/o al sector privado, con excepción de los recursos provenientes del canon, sobre canon y regalías, Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), y participación en renta de aduanas.

³ Establecido mediante Decreto Supremo N° 084-2014-EF, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de abril de 2014.

que se determine aplicando la tasa de crecimiento del PBI potencial en términos nominales⁴ al límite de gasto por los mismos conceptos del año anterior. Para 2015 dicho límite ascendió a S/ 56 332 millones. De acuerdo con la DCRF, el gasto del Gobierno Nacional en pensiones y en personal, permanente o temporal, ascendió a S/ 55 084 millones durante 2015, S/ 1 248 millones (0,2 por ciento del PBI) por debajo del límite de la regla. Por lo tanto, la Regla de gasto del Gobierno Nacional en materia de personal y pensiones también ha sido cumplida.

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

Las reglas fiscales aplicables a los gobiernos regionales y locales se establecen en el Artículo 7º de la LFRTF, las cuales consisten en la Regla de saldo de la deuda, la Regla de gasto no financiero y la Regla de resultado primario.

El literal a) del Artículo 7º de la LFRTF establece como Regla de saldo de deuda que la relación entre el saldo de deuda total⁵ y el promedio de los ingresos corrientes totales de los últimos cuatro años no puede ser superior al 100 por ciento. En 2015 esta disposición fue de aplicación para los 26 gobiernos regionales y para los 1 834 gobiernos locales que cuentan con 7 o más años de creación. En 2015, 16 de los 26 gobiernos regionales y 1 686 de los 1 834 gobiernos locales cumplieron la Regla del saldo de deuda, lo cual corresponde a un grado de cumplimiento de 61,5 por ciento y 91,9 por ciento, respectivamente⁶. Cabe mencionar que se observa un deterioro en el grado de cumplimiento de esta regla respecto al observado en 2014 (80,8 por ciento y 93,6 por ciento, respectivamente).

El literal b) del Artículo 7º de la LFRTF establece en la Regla de gasto no financiero que dicho gasto⁷ no puede exceder el límite que resulte de aplicar al estimado del gasto no financiero del año anterior, publicado en el MMM correspondiente, la variación porcentual del promedio móvil de cuatro años de los ingresos anuales, contados a partir del segundo año previo al año de la regla⁸. En

⁴ Para determinar dicho límite se consideró una tasa de crecimiento nominal del PBI potencial de 8,2, consistente con una tasa de crecimiento real del PBI potencial de 6,1 por ciento y una tasa de inflación de 2,0 por ciento. Fuente: MMM 2015-2017 aprobado en sesión de Consejo de Ministros del 23 de abril del 2014

⁵ Se considera como deuda total a la suma de tres conceptos de deuda: a) Saldo de Deuda, definido como la suma de todos los pasivos de corto, mediano y largo plazo, externos e internos, cuyos desembolsos se recibieron y están debidamente documentados o, en su defecto, han sido reconocidos y formalizados a través de una correspondiente norma legal; b) Deuda Exigible que mantienen los gobiernos regionales y locales con entidades del Estado (SUNAT, EsSALUD, FONAVI y ONP); y, c) Deuda Real que se origina por los aportes no pagados por los gobiernos regionales y locales a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

⁶ La relación de gobiernos regionales y locales que incumplieron las reglas fiscales puede encontrarse en el “Informe Anual de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Locales Al 2015”, publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas y disponible en el portal web:

http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/Reporte_Fiscal/Evaluaci%C3%B3n_Reglas_Fiscales_GR_GL2015.pdf

⁷ De acuerdo al reglamento de la LFRTF, corresponde a la utilización de recursos públicos en fase devengado por los gobiernos regionales o locales, financiados con recursos directamente recaudados; canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas, Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN); impuestos municipales; así como las operaciones oficiales de crédito que hayan concertado en forma directa. excluye la amortización del principal y pago de intereses de la deuda pública.

⁸ Dichos límites fueron publicados de manera extraordinaria como anexo del MMM 2016-2017 aprobado en sesión del Consejo de Ministros el 28 de abril de 2015. Ello debido a que la obligación de publicar los límites en el MMM recién estuvo vigente a partir del 1 de enero de 2015, de acuerdo con la Ley N° 30281 que modificó la LFRTF.

2015 esta disposición fue de aplicación para los 26 gobiernos regionales y para los 1 834 gobiernos locales que cuentan con 7 o más años de creación. En 2015, 24 de los 26 gobiernos regionales y 1 043 de los 1 834 gobiernos locales cumplieron la Regla de gasto no financiero, lo cual corresponde a un grado de cumplimiento de 92,4 por ciento y 56,9 por ciento, respectivamente. Cabe mencionar que se observa una mejora en el grado de cumplimiento de esta regla respecto a lo observado en 2014 para los gobiernos regionales (57,7 por ciento), pero un deterioro en el caso de los gobiernos locales (63,0 por ciento en 2014).

Por otro lado, de acuerdo con lo previsto en el literal e) del Artículo 7º de la LFRTF, aquellos gobiernos locales con menos de 7 años de creación se encuentran sujetos a la Regla de resultado primario no negativo. En 2015, 11 de los 19 gobiernos locales con menos de 7 años de creación cumplieron esta regla, lo cual corresponde a un grado de cumplimiento de 57,9 por ciento, menor al observado en 2014 (91,7 por ciento).

Por último, cabe indicar que el numeral 8.4 del artículo 8º de la LFRTF establece que aquellos gobiernos regionales y locales que, estando obligados a presentar el Informe Multianual de Gestión Fiscal (IMGF)⁹, incumpliesen alguna de sus reglas fiscales o la meta de convergencia¹⁰ que les corresponde, están sujetos a medidas correctivas, las cuales son restricciones de acceso a ciertas fuentes de financiamiento¹¹. Mediante las metas de convergencia se busca que los gobiernos regionales y locales converjan gradualmente hacia el cumplimiento de las reglas fiscales. De los 26 gobiernos regionales y 356 gobiernos locales que en 2015 estuvieron obligados a presentar el IMGF, 9 gobiernos regionales y 134 gobiernos locales estarán sujetos a medidas correctivas en 2016 por haber incumplido alguna de sus metas de convergencia¹².

Opinión del CF sobre el cumplimiento de las reglas fiscales

Con respecto al Gobierno Nacional, el CF resalta que en un contexto macroeconómico adverso, marcado por el entorno internacional desfavorable y la caída de la recaudación tributaria, la Regla de gasto no financiero del Gobierno Nacional permitió sostener los niveles de gasto y por lo tanto mantener una posición fiscal contracíclica, incurriendo en un nivel de déficit fiscal mayor al proyectado en el MMM 2015-2017. Así, durante 2015 el déficit fiscal fue de 2,1 por ciento del PBI,

⁹ El IMGF es un documento de transparencia fiscal a nivel de cada gobierno regional o local que, mediante un formato estándar, brinda información sobre la situación financiera del pliego actual y futura y establece las metas de convergencia al cumplimiento de las reglas fiscales. Mediante dichas metas, se busca que los gobiernos regionales y locales converjan gradualmente hacia el cumplimiento de las reglas. La obligatoriedad de presentar el IMGF se extiende de manera gradual de acuerdo a un cronograma establecido por el MEF, publicado en la Resolución Ministerial 338-2014-EF/15.

¹⁰ La metodología de cálculo de las metas de convergencia se establece mediante Resolución Ministerial 432-2014-EF/15.

¹¹ Específicamente están impedidos a recibir recursos del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), a acceder a operaciones de endeudamiento de corto plazo con entidades financieras nacionales, y a suscribir convenios con las entidades del Gobierno Nacional para la ejecución de proyectos de inversión pública que se financien con transferencias de partidas.

¹² El listado con los gobiernos regionales y locales sujetos a las medidas correctivas señaladas fue publicado el 31 de mayo de 2016, mediante Resolución Ministerial N° 165-2016-EF/15.

mayor al observado en 2014 (0,3 por ciento del PBI), contribuyendo a que el PBI del Perú crezca 3,3 por ciento en 2015, por encima del promedio regional (-1,4 por ciento)¹³.

Sin embargo, en relación a los gobiernos regionales y locales, el CF advierte que aquellos que incumplen la Regla de saldo de deuda concentran el 51,5 por ciento del saldo de deuda total de estos niveles de gobierno. Al respecto, el CF señala que una buena parte de este incumplimiento se encuentra explicado por la deuda heredada de administraciones anteriores por saldos adeudados con entidades del Estado (Deuda Exigible), como SUNAT, EsSALUD, FONAVI y ONP, y por aportes no pagados a las AFP (Deuda Real). En Particular, el CF expresa preocupación por el tamaño de la Deuda Real, la cual ascendió a S/. 10 043 millones (1,6 por ciento del PBI), equivalente a 38,7 por ciento de la deuda total de los gobiernos regionales y locales, lo cual corresponde en buena parte a aportes previsionales que fueron retenidos en su momento a los trabajadores de estas entidades y que debieron ser transferidos a las AFP.

Por otro lado, en relación a la Regla de gasto no financiero de gobiernos regionales y locales, el CF considera que existen inconsistencias entre el proceso presupuestal actual y las reglas fiscales vigentes, lo cual constituye una debilidad del marco de la política fiscal que se debería corregir. Por ejemplo, el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) se determina teniendo en cuenta la proyección de ingresos que esperan recibir los gobiernos regionales y locales¹⁴, los cuales no necesariamente coinciden con el cumplimiento de la Regla de gasto no financiero. Asimismo, la normatividad presupuestal vigente permite que los gobiernos regionales y locales incorporen a su techo presupuestal aprobado en el PIA recursos adicionales de forma ilimitada, como los provenientes de saldos de balance, mientras que la regla fiscal establece límites estrictos de gasto. Esta inconsistencia entre el proceso presupuestal y las reglas fiscales incide en el incumplimiento de las ultimas.

Finalmente el CF recomienda que se busquen mecanismos para que las autoridades de los gobiernos regionales y locales internalicen los beneficios del cumplimiento de las reglas fiscales para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Conclusiones

El objetivo de las reglas fiscales establecidas en la LFRTF es establecer lineamientos que garanticen una administración contracíclica, responsable, transparente y predecible de las finanzas públicas, a fin de asegurar la sostenibilidad fiscal y de esta forma promover el crecimiento económico de mediano y largo plazo del país. Asimismo, en un contexto de descentralización fiscal, caracterizado por un mayor nivel de gasto de los gobiernos regionales y locales, el ordenamiento de las finanzas públicas de dichos niveles de gobierno constituye un requisito indispensable para lograr un proceso de descentralización exitoso.

¹³ Crecimiento promedio de Sudamérica. Fuente: Fondo Monetario Internacional, Informe de Perspectivas de la Economía Mundial, Abril 2016.

¹⁴ Según el numeral 15.4 del Artículo 15º de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, "(...) los límites de los créditos presupuestarios [PIA] están constituidos por la estimación de ingresos que esperan percibir las Entidades, así como los fondos públicos que le han sido determinados y comunicados por el Ministerio de Economía y Finanzas"

El CF considera que en 2015 se cumplieron las reglas fiscales establecidas para el Gobierno Nacional, lo cual contribuyó a mantener una posición fiscal contracíclica, en un escenario macroeconómico adverso. Sin embargo, el CF reconoce que las reglas fiscales aplicables a gobiernos regionales y locales fueron incumplidas en varios casos y que el grado de cumplimiento se ha deteriorado, lo que genera un riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas de dichos gobiernos regionales y locales que debe ser atendido. Este riesgo puede ser exacerbado por el escenario internacional adverso, como lo advirtió el CF en su informe N° 002-2016-CF del 15 de Abril de 2016.

El CF opina que se deben tomar medidas para asegurar el ordenamiento de las finanzas públicas de los gobiernos regionales y locales, limitando el excesivo endeudamiento y alineando los niveles de gasto con los niveles estructurales de sus ingresos.

El CF también considera importante que se adopten las medidas necesarias para que se resuelva el pago de adeudos que mantienen los gobiernos regionales y locales, los cuales corresponden en buena parte a deudas heredadas de gestiones anteriores. Es importante también establecer mecanismos para evitar que el principal de estas deudas se incremente.

Finalmente, el CF opina que se deben evaluar cambios en el proceso de formulación presupuestal de los gobiernos regionales y locales, a fin de evitar inconsistencias entre el mismo y las reglas fiscales.

Lima, 23 de junio de 2016



WALDO MENDOZA BELLIDO

PRESIDENTE DEL CONSEJO FISCAL