

Comunicado N° 02-2024-CF

Comunicado del Consejo Fiscal respecto de recientes medidas adoptadas en materia económica

Recientemente, y en cumplimiento de sus funciones, el Consejo Fiscal (CF) expresó, mediante el Comunicado N° 01-2024-CF¹, su preocupación sobre un conjunto de riesgos con potencial impacto en la credibilidad y sostenibilidad fiscales del país, entre ellos los riesgos de mantener una senda de incumplimiento de las reglas fiscales, el sobreendeudamiento de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), y el derivado de iniciativas legislativas impulsadas en el Congreso de la República que generan nuevos costos fiscales. En ese sentido, el CF considera oportuno expresarse respecto de las últimas medidas adoptadas, por las autoridades competentes en materia económica, vinculadas a estos riesgos.

Con relación al cumplimiento de la regla fiscal del déficit, se emitió el Decreto de Urgencia (DU) N° 006-2024². El CF considera correcto y oportuno el objetivo de establecer medidas que busquen retornar a la senda de cumplimiento de las reglas fiscales, pues como se indica en los considerandos de la norma, *“la reducción del déficit fiscal es crucial para preservar la sostenibilidad fiscal”*, lo cual a su vez es una de las fortalezas macroeconómicas del país. No obstante, el CF considera que este DU, dirigido principalmente a controlar las eventuales demandas adicionales de los pliegos (mediante la flexibilización de transferencias de partidas intra y entre pliegos), y a reducir la presión del gasto en planillas para 2025 (regulando la negociación colectiva descentralizada), tendría un impacto limitado en la reducción del gasto público. En efecto, se estima una reducción del marco presupuestario de aproximadamente S/ 400 millones (alrededor de un 0,04 por ciento del PBI) para 2024.

En ese sentido, el CF opina que los efectos que tendrían las medidas del referido DU sobre el déficit fiscal podrían resultar insuficientes, considerando la magnitud del ajuste requerido³. Por ello, el CF reitera lo señalado en el Comunicado N° 01-2024-CF y exhorta a tomar medidas adicionales para controlar el crecimiento excesivo del gasto público e impulsar la recaudación de mayores ingresos fiscales, principalmente de carácter permanente, con medidas que también impulsen la recuperación económica y generen un nuevo impulso del crecimiento potencial de la economía.

Respecto de la capacidad de endeudamiento de la MML, el mismo DU N° 006-2024 reestablece el permiso a los gobiernos subnacionales que no cumplen las reglas fiscales, pero que cuentan con calificaciones crediticias favorables, para emitir deuda⁴. Así, el CF reitera lo expresado en el Comunicado N° 01-2024-CF en el sentido que, de concretarse los planes de endeudamiento de

¹ Publicado el 01 de febrero de 2024. Disponible en: <https://cf.gob.pe/p/documentos/comunicados/>

² Publicado el 23 de marzo de 2024.

³ A febrero el déficit fiscal acumulado a 12 meses alcanzó el 3 por ciento del PBI, por lo que hacia el fin de año se requiere una reducción del déficit de 1 por ciento del PBI para cumplir con el límite de esta regla.

⁴ El DU N° 003-2024, del 22 de febrero de 2024, había suspendido temporalmente el permiso para los gobiernos subnacionales que no cumplen las reglas fiscales pero que cuentan con dos calificaciones crediticias iguales o superiores de BBB+, para gestionar operaciones de endeudamiento directas o garantizadas. Con esto, la única forma de realizar tales operaciones sería si previamente se cumplieron las reglas fiscales subnacionales. La modificación mediante el DU N° 006-2024 del 23 de marzo de 2024, estableció que esas operaciones de endeudamiento sí podrían darse, siempre y cuando el Saldo de Deuda Total resultante no supere el monto resultante de multiplicar por 3,5 al promedio de ingresos corrientes de la entidad de los últimos 4 años.

la MML, esta entidad enfrentaría una peligrosa situación de sobreendeudamiento y de eventuales desequilibrios presupuestarios para las siguientes administraciones municipales.

Al respecto cabe señalar que el cambio normativo introducido con el DU N° 006-2024 podría llevar a que la MML alcance un saldo de deuda total (SDT)⁵ superior a los S/ 4 mil millones en 2024⁶, lo cual es aproximadamente el doble del SDT máximo que la MML ha tenido en el pasado (S/ 1 926 millones en 2020). El análisis realizado por la Dirección de Estudios Macrofiscales (DEM) del Consejo Fiscal⁷ sugiere que, de concretarse el plan de endeudamiento de la MML (emisiones por un total de S/ 4 000 millones⁸), la entidad sobrepasaría largamente su capacidad de endeudamiento⁹ y comprometería el espacio disponible para una provisión razonable de partidas de gasto corriente y de capital, que afectaría a las siguientes cinco administraciones municipales. En ese sentido, sería importante que, de manera previa a la emisión de mayor endeudamiento por parte de la MML, se pueda contar con una evaluación y opinión de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sobre las consecuencias de un endeudamiento de la magnitud propuesta, por su relevancia para la sostenibilidad fiscal y solvencia de la MML.

Por otro lado, el CF considera que la Ordenanza Municipal N° 2604¹⁰ de la MML, que pretendió establecer la prevalencia de la autonomía económica y financiera de la municipalidad para determinar su capacidad de endeudamiento, por encima de lo regulado en su momento por el DU N° 003-2024, colisiona con la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo para administrar la hacienda pública, prevista en el numeral 17 del artículo 118° de la Constitución¹¹. En ese sentido, el CF considera que la mencionada ordenanza constituye un mal precedente para otras entidades subnacionales, y sobre el cual deben pronunciarse las autoridades del Poder Ejecutivo y otras entidades competentes. Aún más, es necesario que las autoridades rectoras se pronuncien acerca del cumplimiento de la normativa que indica que los ingresos de las entidades deben colocarse en la Cuenta Única del Tesoro, y no en la banca comercial.

Asimismo, en aras de la transparencia, el CF considera que el Poder Ejecutivo debería explicar la motivación y sustento para cambiar la política expresada en el DU N° 003-2024. Además, debe aclararse si el eventual espacio de endeudamiento (señalado en la prensa en alrededor de S/ 1 400 millones para 2024) incorpora el cálculo del impacto de los pasivos derivados de los arbitrajes internacionales en contra de la MML.

⁵ El SDT es el concepto regulado por la regla fiscal prevista en el Decreto Legislativo N° 1275. El SDT está compuesto por el saldo de pasivos, la deuda real y la deuda exigible. El saldo de pasivos comprende todos los pasivos reconocidos y formalizados en los Estados de Situación Financiera; además de las operaciones diversas garantizadas con flujos de ingresos futuros, con y sin aval del Gobierno Nacional.

⁶ Esta cifra representa 3,5 veces el promedio de los ingresos corrientes de la MML en los últimos 4 años (periodo entre 2020 y 2023), de acuerdo con la información brindada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

⁷ El análisis técnico que avala estos argumentos ha sido realizado por la DEM en el Reporte Técnico N° 01-2024-CF/ST, el cual se encuentra disponible en: <https://cf.gob.pe/p/documentos/reportes-tecnicos/>

⁸ De acuerdo con lo informado por la MML a la CGR mediante Oficio N° 119-2023-MML-ALC y conforme a lo señalado en la Ordenanza Municipal N° 2604 de la MML.

⁹ El análisis de los flujos de ingresos y gastos de la MML, bajo supuestos comparables con métricas históricas, muestra que la MML no generaría recursos necesarios para cubrir el servicio de la deuda generada y sostener un nivel de inversiones acorde con el endeudamiento adquirido. Cabe indicar que la Contraloría General de la República, en su Informe Previo N° 001-2023-CG/GRLIM de julio de 2023, señaló respecto del sustento presentado por la MML que “los supuestos utilizados para proyectar los ingresos incluidos en el flujo de caja remitido revelan un panorama optimista” (página 138).

¹⁰ Publicada el 29 de febrero de 2024, como respuesta al Decreto de Urgencia N° 03-2024.

¹¹ La Constitución Política del Perú establece en su artículo 118° establece las principales prerrogativas del Presidente de la República. Así dice que: “Corresponde al Presidente de la República: 17. Administrar la hacienda pública”.

Cabe indicar que, debido a la vigencia del DU N° 006-2024, a partir de 2025 desaparecerán las limitaciones al endeudamiento para las entidades que cuenten con las clasificaciones crediticias favorables. Por ello, el CF reitera su posición, expresada desde que se emitió el marco legal habilitante del Decreto Legislativo N° 1275¹², de que no es adecuado establecer excepciones al cumplimiento de las reglas fiscales subnacionales basadas únicamente en las calificaciones crediticias debido a que: (i) esas calificaciones normalmente consideran que la entidad evaluada incorpora un eventual rescate del Gobierno Nacional¹³; y, (ii) el análisis de las calificadoras solo abarca a la deuda financiera¹⁴. En ese sentido, el CF considera importante que el Poder Ejecutivo prepare una propuesta legislativa que modifique el marco fiscal subnacional para establecer las medidas correctivas definitivas hacia el futuro.

Finalmente, con relación a la reciente aprobación, por parte de la Comisión de Economía del Congreso, de un nuevo retiro de los fondos del Sistema Privado de Pensiones, el CF considera que la propuesta legislativa sería perjudicial para la economía nacional y el fisco, en caso de materializarse. En ese sentido, el CF coincide con la opinión técnica expresada por las principales entidades públicas en materia económica (MEF, SBS y BCRP). Tal como fue expresado en la opinión institucional sobre el predictamen de la comisión¹⁵ y en un comunicado previo¹⁶, el CF opina que la propuesta profundiza la precariedad del sistema previsional peruano puesto que generaría un mayor grado de desprotección previsional para los afiliados en el futuro, ocasionando además mayores presiones en el erario nacional para atender a esos afiliados, cuyo impacto no ha sido debidamente cuantificado. De manera colateral, en el corto plazo la medida encarecería el costo de financiamiento para el sector público debido a la necesidad que tendrían las Administradoras de Fondos de Pensiones de reducir su posición en los activos más líquidos como los bonos del Tesoro Público¹⁷.

Lima, 03 de abril de 2024.

CONSEJO FISCAL DEL PERÚ

¹² Véase Informes del Consejo Fiscal con los siguientes números: 008-2016-CF, 004-2018-CF, 003-2019-CF, 03-2022-CF y 02-2023-CF, disponibles en <https://cf.gob.pe/p/documentos/informes/>

¹³ Así, por ejemplo, la clasificadora de riesgos Moody's clasifica la deuda de la MML con Baa3, y además tiene una clasificación especial denominada "*Baseline Credit Assesment*" (BCA) en la que le da un escalón por debajo (Ba1). De acuerdo con el comunicado de Moody's, sobre la clasificación de la deuda de la MML "*la afirmación de la calificación de emisor en Baa3 (para la MML) no considera ningún cambio en el beneficio de aumento de un escalón para la BCA que surge de la evaluación de Moody's de una fuerte probabilidad de apoyo extraordinario por parte del Gobierno del Perú en caso de crisis aguda*". Disponible en <https://acortar.link/Jl0Kpi>

¹⁴ En el caso de la MML, la deuda financiera representó únicamente el 23 por ciento de su SDT al tercer trimestre de 2023.

¹⁵ Remitida a la referida Comisión mediante Oficio N° 049 – 2024 – CF/ST.

¹⁶ Ver Comunicado N° 02-2022-CF: "Comunicado del Consejo Fiscal respecto a nueva norma de retiro de fondos del Sistema Privado de Pensiones" del 23 de mayo de 2022. Disponible en: <https://cf.gob.pe/documentos/comunicados/>

¹⁷ Según el BCRP (2021) cerca de la mitad del incremento del rendimiento de los bonos a 10 años del Tesoro entre marzo y septiembre de 2021 estaría asociado al retiro de fondos del SPP, aprobados durante la pandemia.