



RECUADRO 4 REGLAS FISCALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Desde el año 2002 se han aprobado y aplicado importantes leyes para transferir competencias a los gobiernos subnacionales⁸. Un cierto grado de descentralización fiscal genera ganancias en eficiencia en la medida que acerque a los ciudadanos las decisiones sobre provisión de bienes públicos.

No obstante, el proceso de descentralización involucra riesgos tanto para la sostenibilidad de las finanzas públicas como para una adecuada asignación de recursos. En el primer caso, los riesgos están asociados a factores como un débil control sobre la acumulación de deuda subnacional, la ausencia de una estructura institucional adecuada para desarrollar, monitorear y aplicar la política de descentralización fiscal, y a una elevada dependencia de los gobiernos subnacionales de transferencias del gobierno nacional. En cuanto a la asignación de recursos, factores como la limitada capacidad de gestión en materia de prestación de servicios públicos y responsabilidades recientemente transferidas, así como la presencia de importantes diferencias regionales, pueden generar desequilibrios entre regiones y un mal uso de recursos fiscales.

Así, por ejemplo, entre 2006 y 2009 las transferencias intergubernamentales (canon, sobre canon y regalías) aumentaron por la mejora de los precios de exportación tradicional, lo que ha llevado a la acumulación de depósitos en algunos municipios y regiones. Estos cambios importantes en el nivel de transferencias, y la dificultad de regular, desde el gobierno nacional, el ritmo de uso de estos recursos, añaden una dimensión adicional al problema de diseño de una regla fiscal que asegure un manejo contracíclico de las finanzas públicas.

En este contexto, es importante la vigencia de reglas fiscales para los niveles subnacionales. Reglas de este tipo evitarán que los ajustes fiscales recaigan únicamente en el gobierno nacional y harían más predecible el comportamiento del gasto en regiones y municipios.

Reglas Subnacionales

Las reglas fiscales aplicables a los gobiernos subnacionales están establecidas en la Ley 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF) y el Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal (DF). Estas reglas consisten principalmente en límites a los ratios de stock y servicio de deuda sobre los ingresos corrientes netos, y el requerimiento de mantener la media móvil del resultado primario de tres años en un valor positivo.

8 Los gobiernos subnacionales, según la Cuenta General de la República 2008, conforman 26 gobiernos regionales y más de 1 842 gobiernos locales.

REGLAS FISCALES QUE DEBEN CUMPLIR LOS GOBIERNOS REGIONALES (GR) Y LOCALES (GL)		
REGLA	GENERAL ^{1/}	VIGENTE 2009-2010
LEY N° 27245 LEY DE RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL (LRTF)		
R1. Saldo de deuda total / Ingresos corrientes netos	≤ 100%	≤ 120%
R2. Servicio de deuda total / ingresos corrientes netos	≤ 25%... en Región ≤ 30% en Municipio	≤ 30%... en Región ≤ 35% en gob. local
R3. Resultado primario (Promedio de los últimos 3 años)	≥ 0	> 0
DECRETO LEGISLATIVO N° 955 DESCENTRALIZACION FISCAL (DF)		
R4. Deuda de corto plazo (DCP) < respecto a ingresos corrientes netos	$DCP \leq \frac{IC}{12}$	DCP ≤ 25%IC... en Región DCP ≤ 30%IC... en gob. local
R5. Saldo de deuda total sin garantía / ingresos corrientes netos	≤ 45%	Suspendida
R6. Servicio de deuda sin garantía / ingresos corrientes netos	≤ 25%	Suspendida
R7. Límite de gasto no financiero (GNF) o gasto de consumo (GC)	$\frac{GNF_t - GNF_{t-1}}{GNF_{t-1}} \leq 3\% \text{ real}$	$\frac{GC_t - GC_{t-1}}{GC_{t-1}} \leq 4\% \text{ real}$
R8. Regla Final de Mandato	Prohíbe gasto corriente que implique compromiso de pago de la siguiente administración ^{2/}	Prohíbe gasto corriente que implique compromiso de pago de la siguiente administración ^{2/}
R9. Regla de Excepción, para gastos en atención a desastres naturales.	No se aplica la Regla R7	No se aplica la Regla R7

1/. Suspendida por D.U. 028-2009 (24 de febrero de 2009) y DU 108-2009 (9 de noviembre de 2009)

2/. Excepto pensiones.

Para los años 2009-2010, en el marco del Plan de Estímulo Económico, se flexibilizaron las reglas de ratios de saldo y servicio de deuda sobre ingresos corrientes, las de saldo y servicio de deuda sin garantía del gobierno nacional, suspendidas y la regla de límite de gasto fueron modificadas considerando esta vez el gasto en consumo (remuneraciones, bienes y servicios y pensiones) en lugar de gasto no financiero.

Cumplimiento

En los **gobiernos locales**, la información publicada en la Cuenta General de la República indica que durante 2006 y 2009, en promedio, el 95% de los municipios ha cumplido con los límites para el saldo y el servicio de deuda.

Sin embargo, en el caso de la deuda de corto plazo, se observa una disminución temporal del grado de cumplimiento, al pasar de 55 por ciento en 2006 a 38 por ciento en 2008, y recuperando en 2009 un cumplimiento de 68 por ciento de municipios. Ello probablemente se debe a las facilidades de crédito de corto plazo que obtienen los gobiernos locales con garantía de ingresos futuros de recursos determinados.

Respecto a la regla de resultado primario, el cumplimiento al nivel local mostró una tendencia decreciente pasando de 67 por ciento en 2006 a 26 por ciento de municipios en 2009. Asimismo, con respecto a la regla de límite de gasto, el grado de cumplimiento se redujo de un 35 por ciento en 2007 a un promedio de 25 por ciento en los años 2008 y 2009.





CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES
(Porcentaje de los gobiernos locales)

REGLA	2006			2007			2008			2009 (*)		
	Cumplen	incumplen	Omisas	Cumplen	incumplen	Omisas	Cumplen	incumplen	Omisas	Cumplen	incumplen	Omisas
R1. Stock de deuda sobre ingresos corrientes netos inferior o igual al 100%. (Para 2009 < o igual a 120%)	92	3	5	94	2	4	98	2	0	94	5	1
R2. Servicio de deuda sobre ingresos corrientes netos inferior al 30%. (Para 2009 inferior al 35%)	93	2	5	96	0	4	100	0	0	98	1	1
R3. Resultado primario (Promedio de los últimos 3 años) mayor a 0. (Para 2009 es idéntico).	67	19	14	66	22	12	52	40	8	26	69	5
R4. Deuda de corto plazo inferior o igual a 1/12 de los ingresos corrientes netos. (Para 2009 menor a 35% de Ing. Ctes. Netos)	55	40	5	53	43	4	38	60	1	68	31	1
R5. Stock de deuda total sin garantía GN sobre ingresos corrientes netos inferior o igual al 45%. (Para 2009 suspendida)	79	16	5	86	10	4	87	13	0	suspendida		
R6. Servicio de deuda sin garantía GN sobre ingresos corrientes netos inferior o menor al 25%. (Para 2009 Suspendida)	69	26	5	96	0	4	99	0	1	suspendida		
R7. Variación % del gasto no financiero inferior o igual al 3% real. (Para 2009 menor a 4% real del gasto de consumo)	12	79	9	35	57	8	25	71	4	26	73	1

Nota: Ratios publicados en la Cuenta General de la República. Asimismo, para 2009 las reglas fueron modificadas y suspendidas

(*) Preliminar, Proyecto Ley Cuenta General de la República 2009.

Fuente: MEF - Dirección Nacional de Contabilidad Pública: Cuenta General de la República del 2006 al 2008.

Debe señalarse que la LRTF establece que el incumplimiento de las reglas fiscales en los gobiernos regionales y locales genera el recorte de las transferencias por Fondo de Compensación Regional (FONCOR) al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE) o al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). Asimismo, la LRTF indica que cuando la ejecución presupuestal de los gobiernos regionales comprometa el cumplimiento del Marco Macroeconómico Multianual (MMM) y las reglas macrofiscales establecidas en la LRTF, el gobierno mediante Decreto de Urgencia adoptará medidas fiscales orientadas a estabilizar las finanzas públicas de estas entidades. Sin embargo, a pesar de los altos niveles de incumplimiento, ningún gobierno local ha recibido las sanciones establecidas en la Ley.

Esta situación se ve favorecida por la continua suspensión -desde el año 2005 hasta el presente año- de las medidas de transparencia para gobiernos subnacionales señaladas en la Ley de Descentralización Fiscal. Estas normas obligan a estas entidades a presentar informes de gestión fiscal al MEF⁹, donde se evaluará la situación financiera y se plantearán -si fuese necesario- las medidas correctivas a fin de que en un plazo máximo de dos años, todos y cada uno de los gobiernos regionales y locales satisfagan las exigencias de la Ley de Descentralización Fiscal.

En la medida que los gobiernos subnacionales manejan un monto creciente de recursos públicos es necesario asegurar que su conducta fiscal sea consistente con el mantenimiento de la sostenibilidad de las finanzas públicas.

9 Para su elaboración se debe detallar a través de manuales explicativos emitidos por el MEF.