

Situación de las finanzas subnacionales 2006-2022

Sesión extraordinaria de la Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización del Estado

Alonso Segura Vasi
Consejo Fiscal del Perú

5 de mayo de 2023

Contenido

I. Evolución de las finanzas públicas subnacionales

1. Evolución de los ingresos y gastos en los gobiernos locales y regionales.
2. Evolución del Saldo de Deuda Total de los gobiernos locales y regionales.
3. Cumplimiento de las reglas fiscales subnacionales.

II. Temas de discusión acerca de las finanzas subnacionales

1. Alta dependencia de las transferencias intergubernamentales.
2. Los ingresos propios de los gobiernos locales.
3. Gobiernos locales creados en el periodo 2006-2022.
4. Recurrente incumplimiento de las reglas de deuda 2009-2022.
5. Situación fiscal de Lima Metropolitana.

III. Conclusiones

Contenido

I. Evolución de las finanzas públicas subnacionales

1. Evolución de los ingresos y gastos en los gobiernos locales y regionales.
2. Evolución del Saldo de Deuda Total de los gobiernos locales y regionales.
3. Cumplimiento de las reglas fiscales subnacionales.

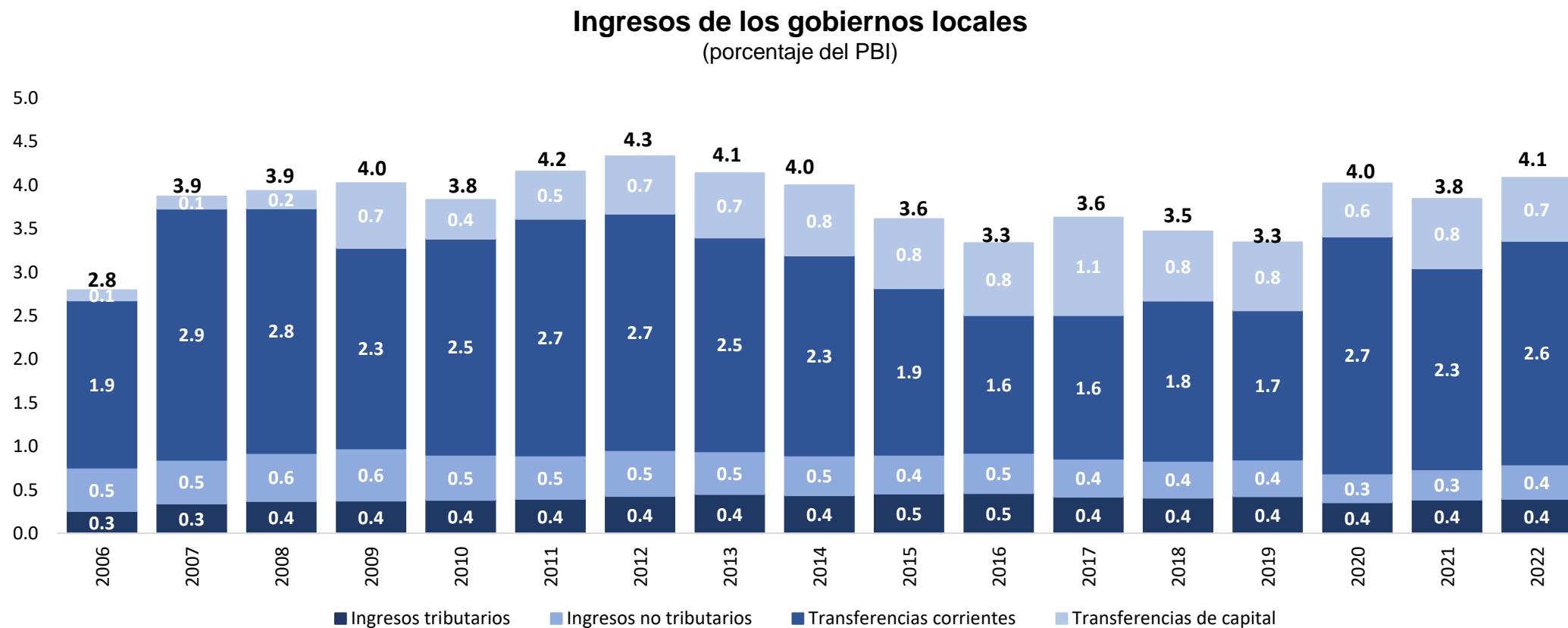
II. Temas de discusión acerca de las finanzas subnacionales

1. Alta dependencia de las transferencias intergubernamentales.
2. Los ingresos propios de los gobiernos locales.
3. Gobiernos locales creados en el periodo 2006-2022.
4. Recurrente incumplimiento de las reglas de deuda 2009-2022.
5. Situación fiscal de Lima Metropolitana.

III. Conclusiones

La principal fuente de financiamiento de los gobiernos locales del Perú son las transferencias intergubernamentales

El 77 por ciento de los ingresos de los gobiernos locales proviene de las transferencias.



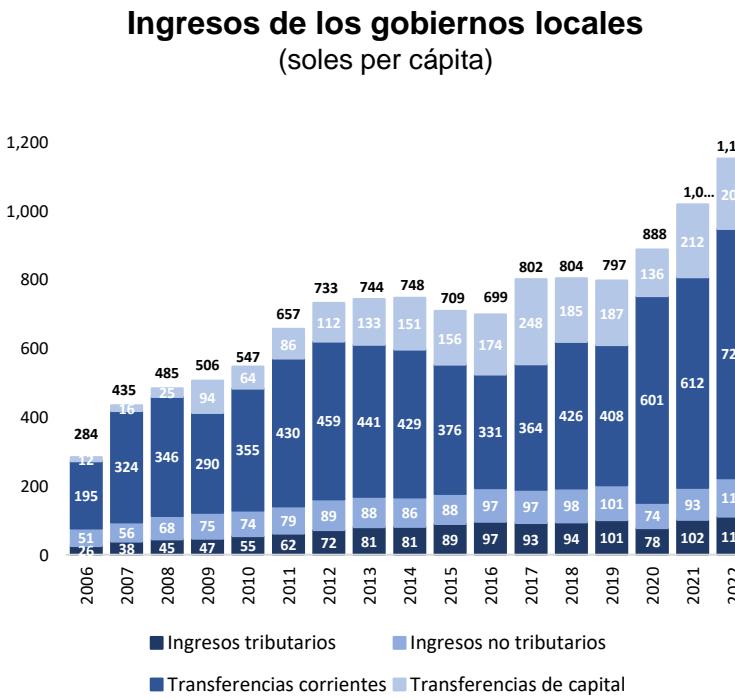
Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

Debido a la gran cantidad de gobiernos locales existentes, así como a su alto grado de heterogeneidad, se les dividirá según la clasificación del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia de Consejo de Ministros

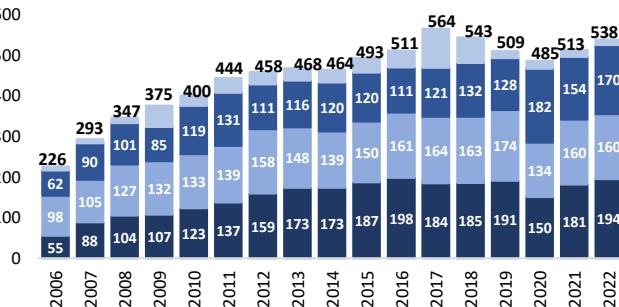
Tipo	Nº de GL	Características para la clasificación
A0	52	- Todos los distritos de Lima Metropolitana y el Callao.. - Dos provincias de la provincia de Huarochirí.
A1	73	- Aquellos distritos del ámbito de las ciudades que tienen más de 250 mil habitantes y no forman parte del grupo A0.
A2	122	- Aquellos distritos del ámbito de las ciudades que tienen más de 20 mil hasta 250 mil habitantes.
A3	249	- Aquellos distritos en cuyo ámbito hay al menos un centro poblado con más de 2 mil hasta 20 mil habitantes. - Más de la mitad de la población vive en uno o más centros poblados con más de 2 mil habitantes.
AB	178	- Aquellos distritos en cuyo ámbito hay al menos un centro poblado con más de 2 mil hasta 20 mil habitantes. - Siempre que la población de este centro poblado no represente la mayoría de los habitantes del distrito.
B1	340	- Aquellos distritos en cuyo ámbito hay solo centros poblados de hasta 2 mil habitantes. - Más del 70 por ciento de la población total del distrito se ubica a menos de 15 minutos de su capital distrital.
B2	536	- Aquellos distritos en cuyo ámbito hay solo centros poblados de hasta 2 mil habitantes. - Más del 30 por ciento y hasta el 70 por ciento de la población total del distrito se ubica a menos de 15 minutos de su capital distrital.
B3	340	- Aquellos distritos en cuyo ámbito hay solo centros poblados de hasta 2 mil habitantes. - Hasta el 30 por ciento de la población total del distrito se ubica a menos de 15 minutos de su capital distrital.
		1 890

Por ejemplo, en los gobiernos locales de Lima Metropolitana y el Callao (A0) se presenta una estructura de ingresos diferente al resto, la recaudación de ingresos tributarios y no tributarios predominó en todo el período de análisis

En los grupos de gobiernos locales (B2 y B3), las transferencias representan, en promedio, hasta el 98 por ciento de sus ingresos.



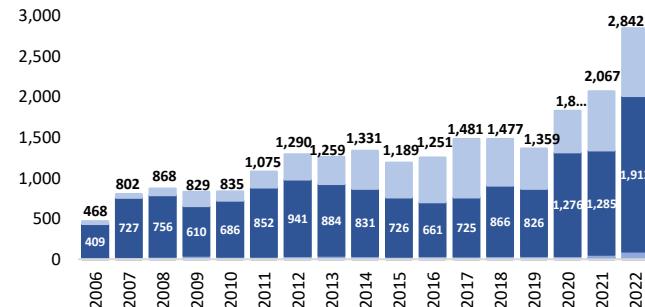
A0: Ingresos de los gobiernos locales
(soles per cápita)



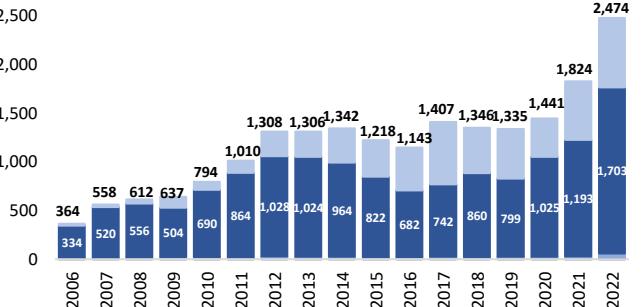
A1: Ingresos de los gobiernos locales
(soles per cápita)



B2: Ingresos de los gobiernos locales
(soles per cápita)



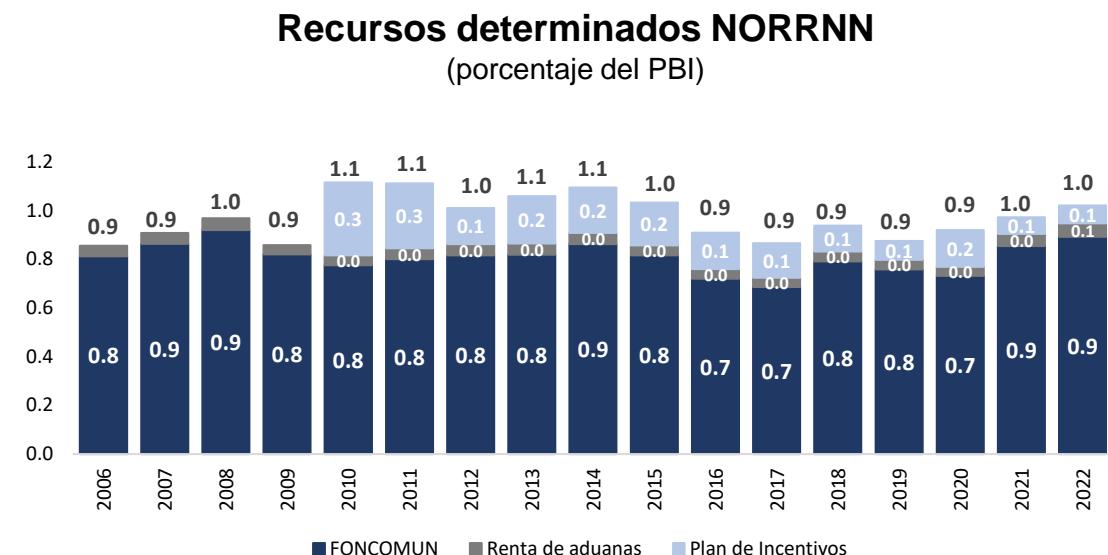
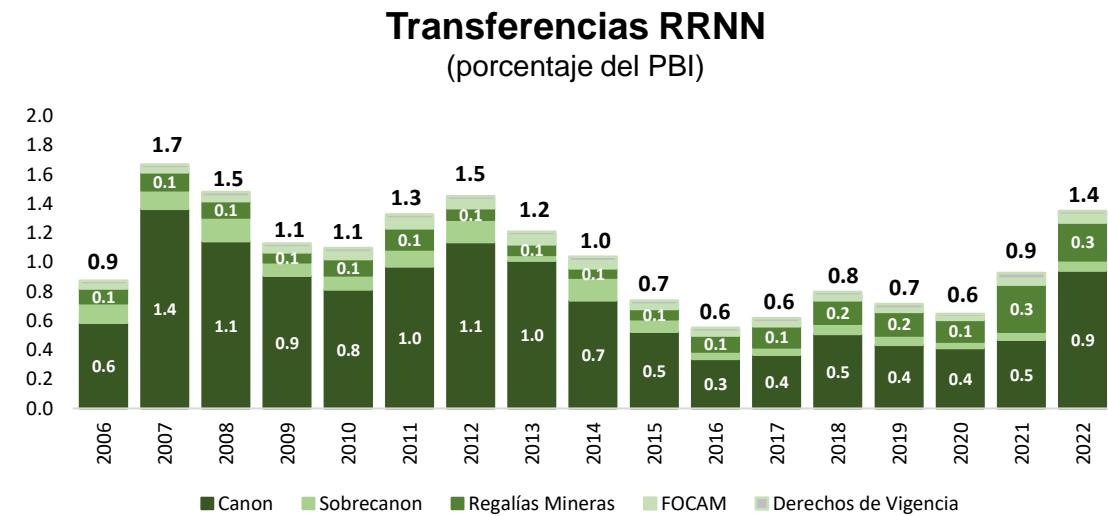
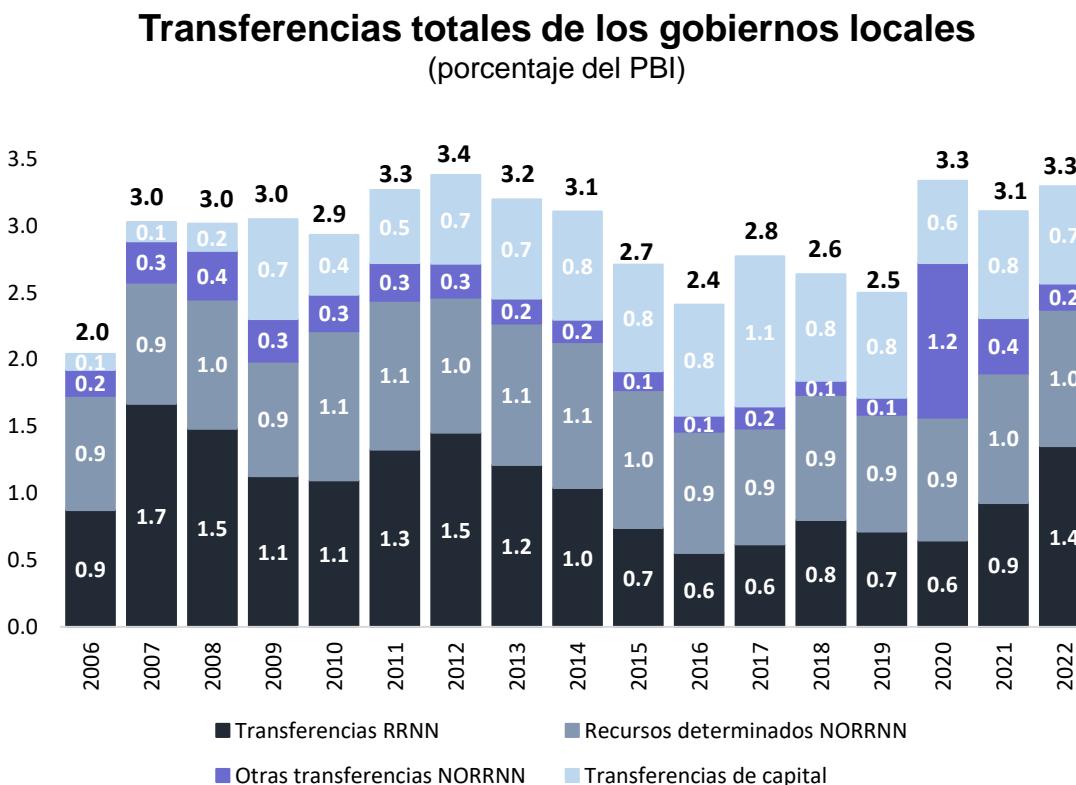
B3: Ingresos de los gobiernos locales
(soles per cápita)



Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

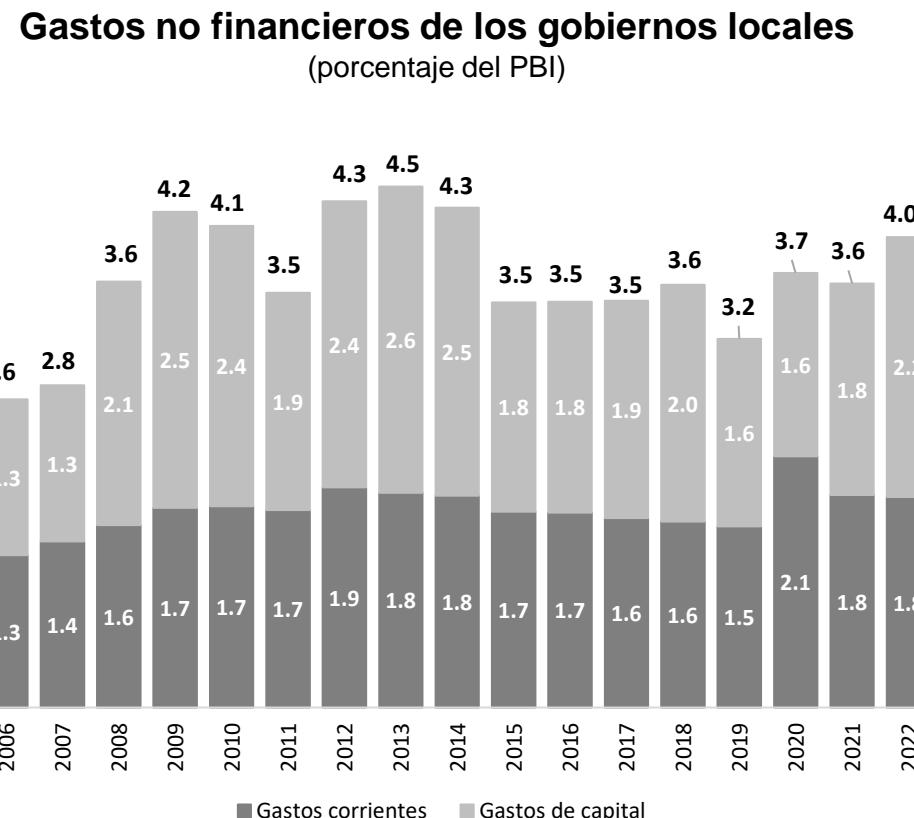
Las transferencias más importantes que reciben los gobiernos locales son el Foncomun y el canon, estas últimas son altamente volátiles

- El 70% de las transferencias RRNN provienen del canon.
- El 90% de los recursos determinados NORRNN son por Foncomun.

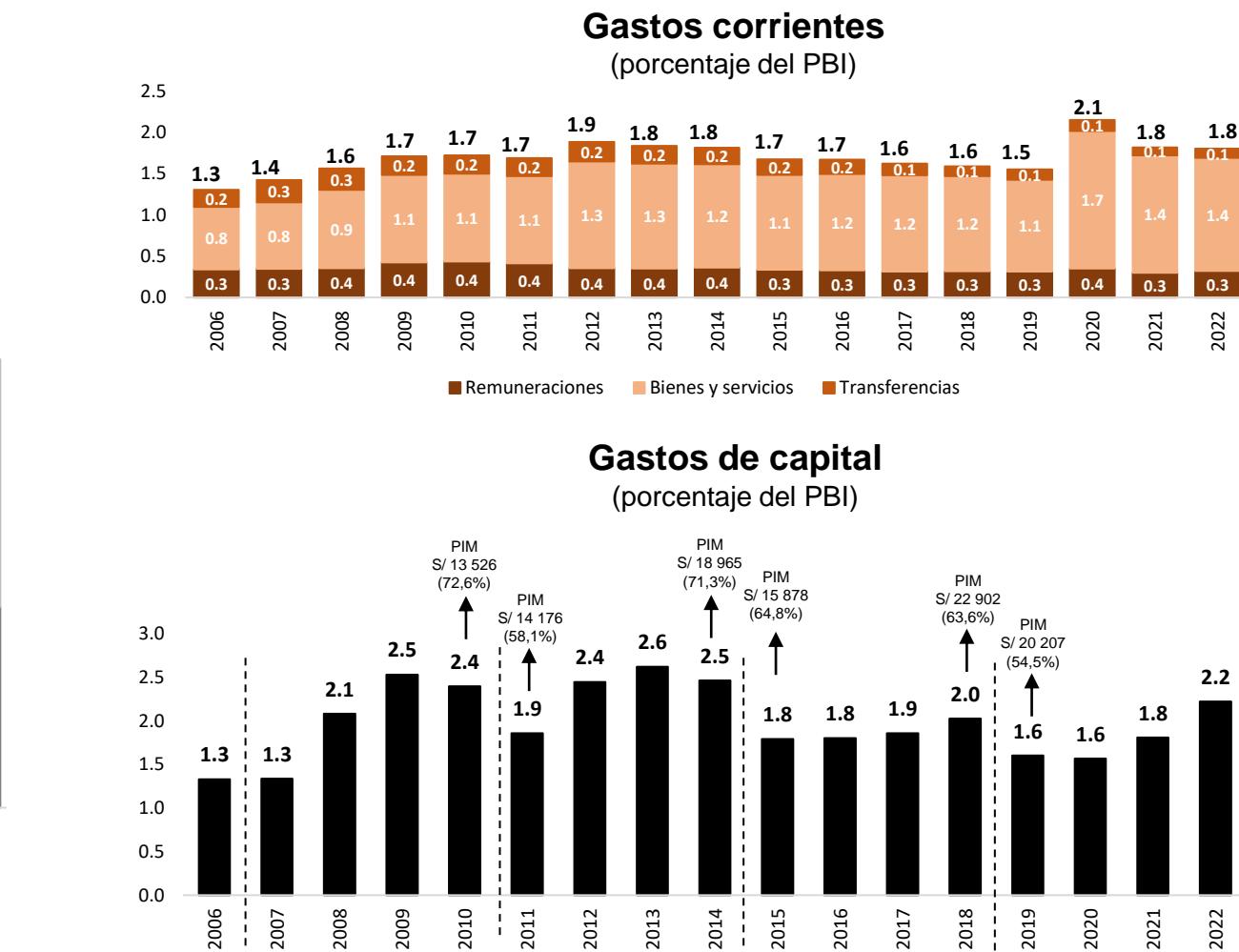


Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

Los gobiernos locales ejecutan un porcentaje importante de la inversión pública, la cual se encuentra sujeta al ciclo electoral de las autoridades subnacionales



Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

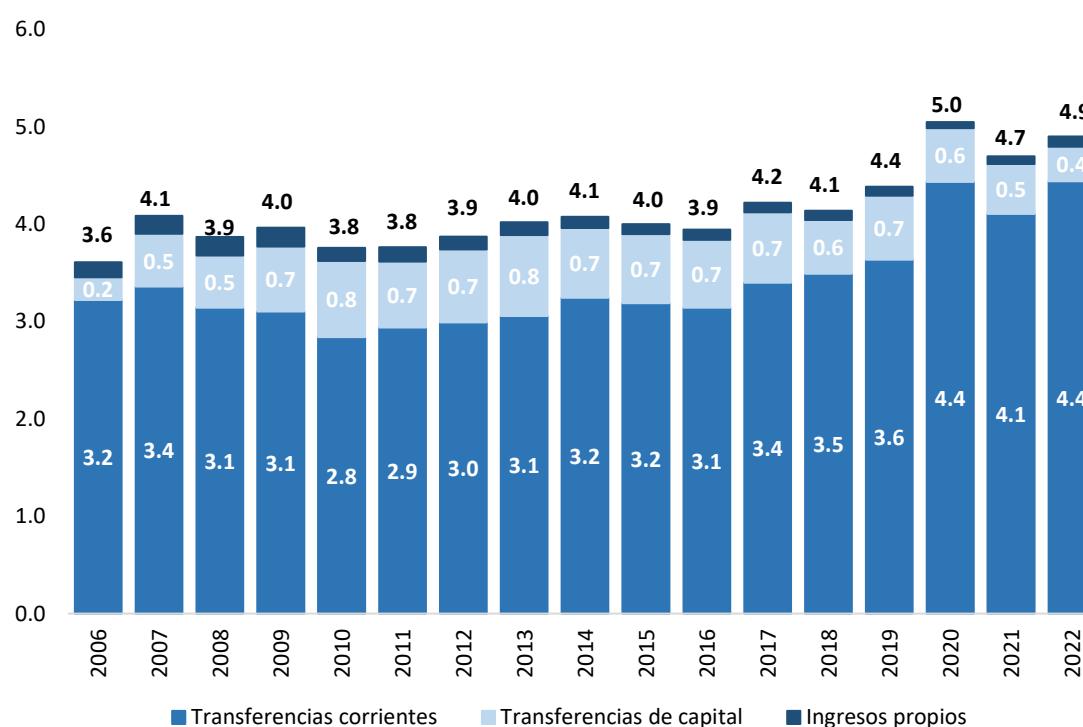


Nota: La línea punteada hace referencia al periodo previo y posterior a las elecciones subnacionales. Los números por encima son el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) en millones de soles y entre paréntesis el porcentaje de ejecución del presupuesto en inversión pública.

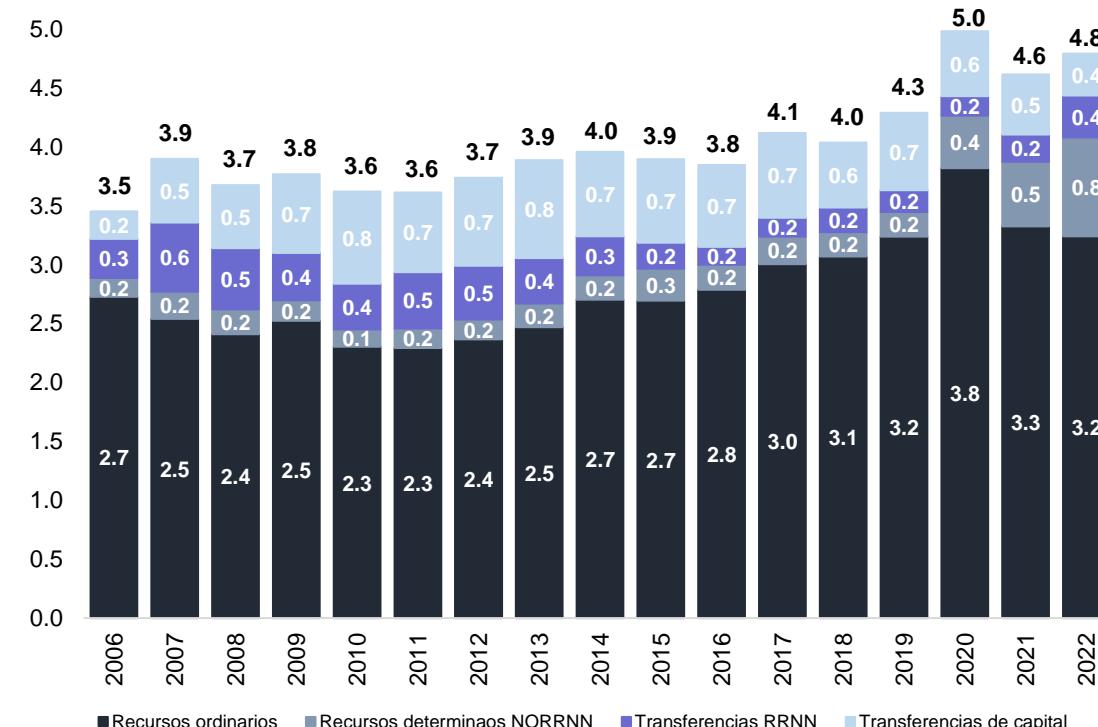
Los gobiernos regionales son aún más dependientes de las transferencias

Las transferencias fueron, en promedio, del 98 por ciento de sus ingresos, en su mayoría por las transferencias recibidas por concepto de recursos ordinarios.

Ingresos de los gobiernos regionales
(porcentaje del PBI)

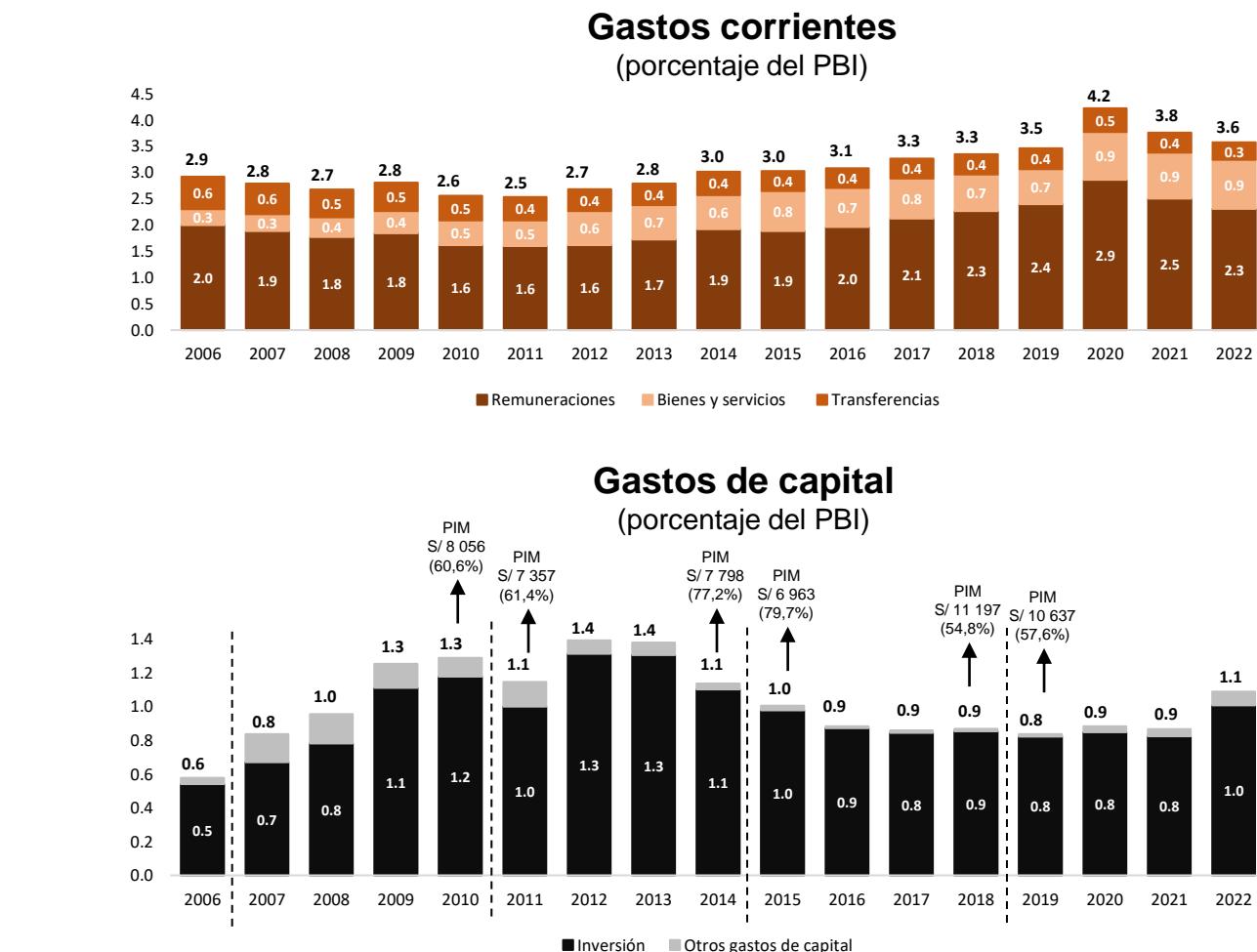
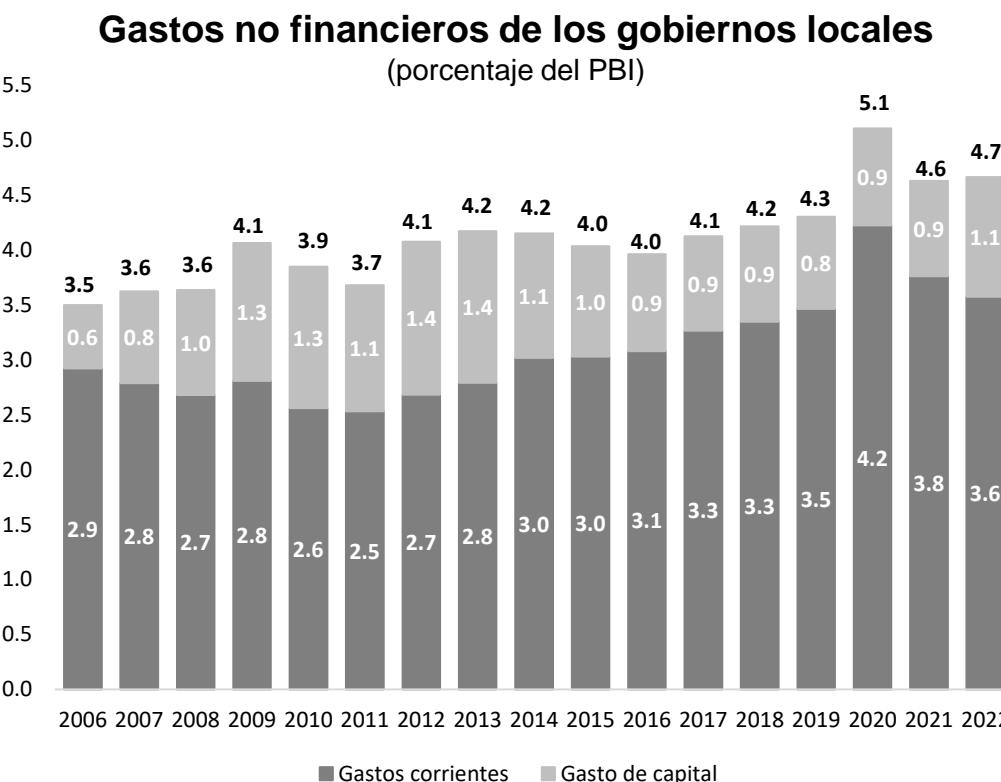


Transferencias totales de los gobiernos regionales
(porcentaje del PBI)



Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

En los gobiernos regionales una parte importante se destina a gasto corriente, principalmente al pago de remuneraciones de los sectores educación y salud



Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

Nota: La línea punteada hace referencia al periodo previo y posterior a las elecciones subnacionales. Los números por encima son el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) en millones de soles y entre paréntesis el porcentaje de ejecución del presupuesto en inversión pública.

Contenido

I. Evolución de las finanzas públicas subnacionales

1. Evolución de los ingresos y gastos en los gobiernos locales y regionales.
2. Evolución del Saldo de Deuda Total de los gobiernos locales y regionales.
3. Cumplimiento de las reglas fiscales subnacionales.

II. Temas de discusión acerca de las finanzas subnacionales

1. Alta dependencia de las transferencias intergubernamentales.
2. Los ingresos propios de los gobiernos locales.
3. Gobiernos locales creados en el periodo 2006-2022.
4. Recurrente incumplimiento de las reglas de deuda 2009-2022.
5. Situación fiscal de Lima Metropolitana.

III. Conclusiones

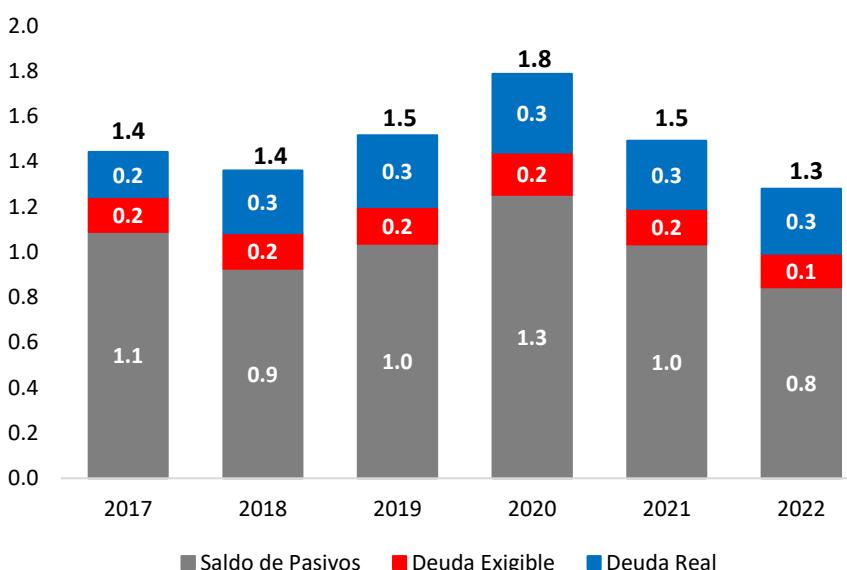
Los principales componentes de la deuda de los gobiernos locales son las cuentas por pagar a proveedores y la deuda con AFPs (deuda real), estas últimas casi en su totalidad por intereses por la falta de pagos

- Las deudas con proveedores representa el 22% de la deuda de los gobiernos locales (31% de los saldos de pasivos).
- La deuda real representa el 20% de la deuda de los gobiernos locales. El 92 por ciento es por los intereses generados por la falta de pagos.

Saldo de Deuda Total de los gobiernos locales,

2017-2022

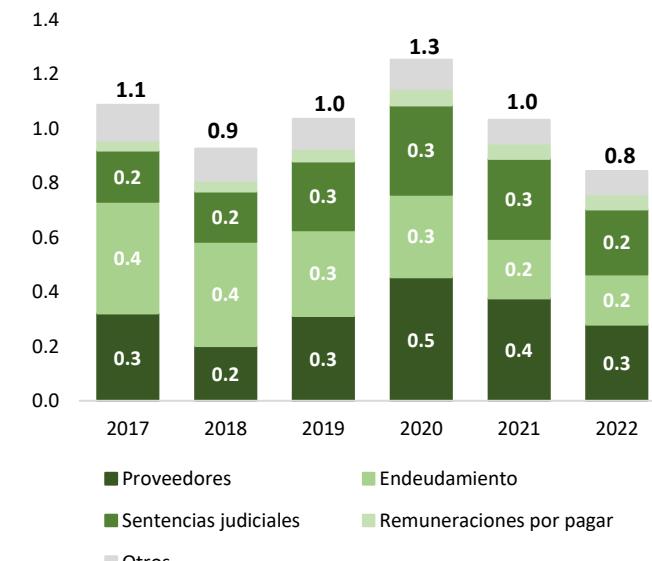
(porcentaje del PBI)



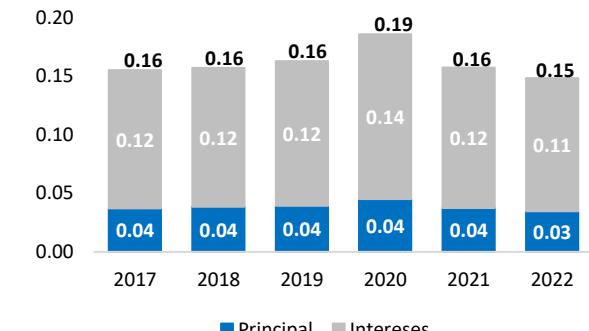
Nota: En el caso del año 2022, la información de saldo de pasivos tiene fecha de corte de septiembre 2022, la deuda exigible tiene fecha de corte de diciembre 2022, y la deuda real tiene fecha de corte de octubre 2022.

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

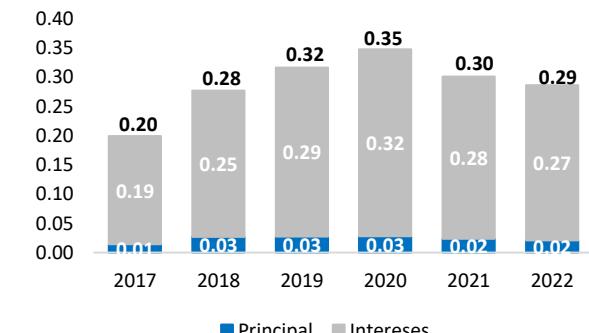
Saldo de pasivos (porcentaje del PBI)



Deuda exigible (porcentaje del PBI)



Deuda real (porcentaje del PBI)

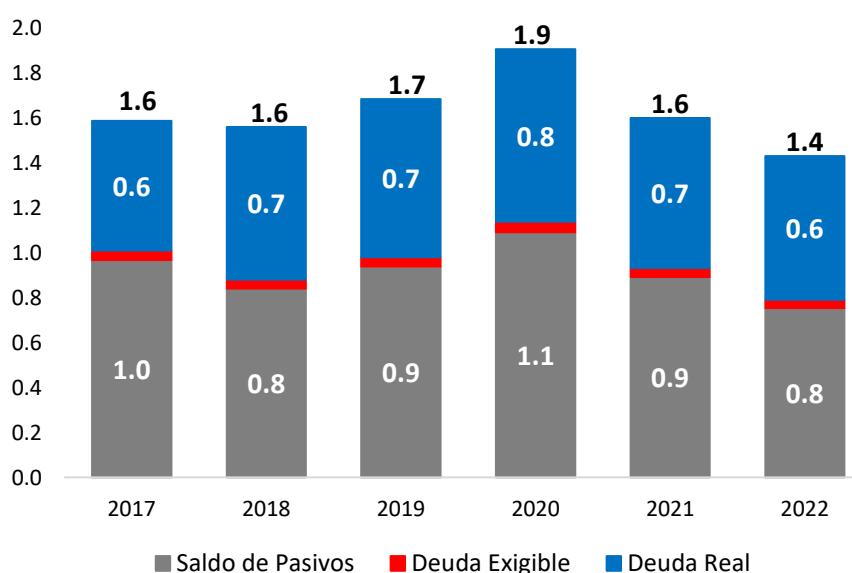


Los principales componentes de la deuda de los gobiernos regionales son las operaciones de endeudamiento, deudas por sentencias judiciales y la deuda real

- Las deudas con operaciones de endeudamiento y sentencias judiciales representan el 34% de la deuda de los gobiernos regionales.
- La deuda real representa el 41% de la deuda de los gobiernos locales. El 98 por ciento es por los intereses generados por la falta de pagos.

Saldo de Deuda Total de los gobiernos regionales, 2017-2022

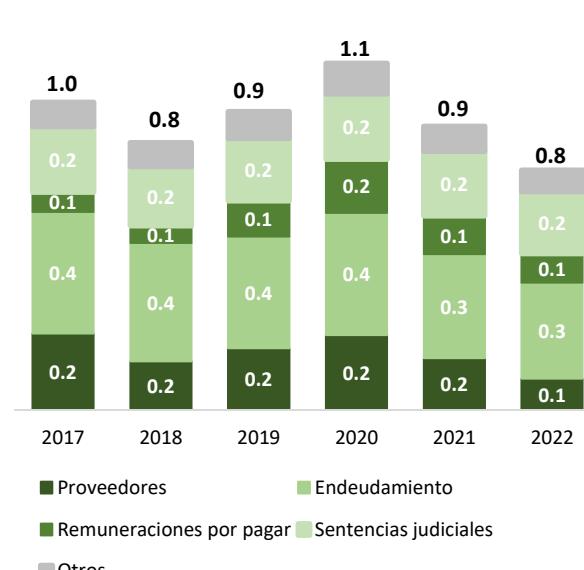
(porcentaje del PBI)



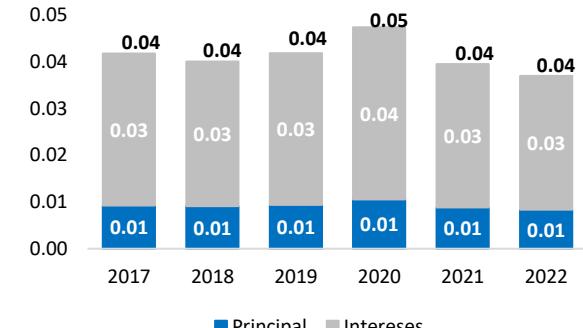
Nota: En el caso del año 2022, la información de saldo de pasivos tiene fecha de corte de septiembre 2022, la deuda exigible tiene fecha de corte de diciembre 2022, y la deuda real tiene fecha de corte de octubre 2022.

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

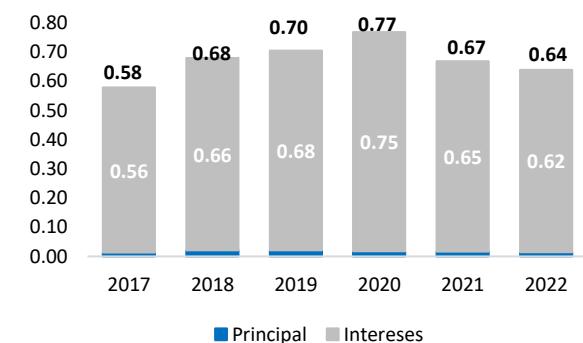
Saldo de pasivos (porcentaje del PBI)



Deuda exigible (porcentaje del PBI)



Deuda real (porcentaje del PBI)



Contenido

I. Evolución de las finanzas públicas subnacionales

1. Evolución de los ingresos y gastos en los gobiernos locales y regionales.
2. Evolución del Saldo de Deuda Total de los gobiernos locales y regionales.
3. Cumplimiento de las reglas fiscales subnacionales.

II. Temas de discusión acerca de las finanzas subnacionales

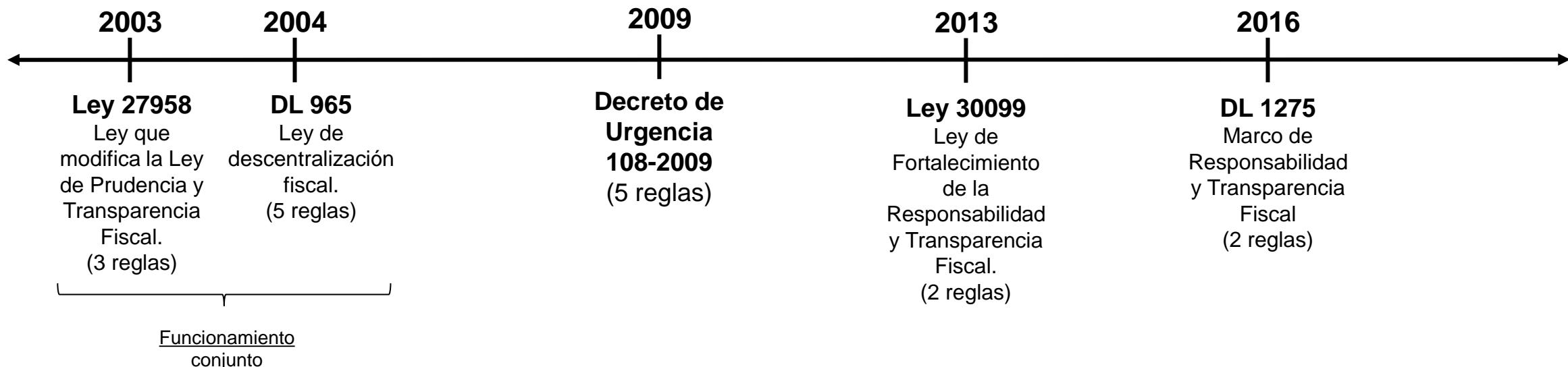
1. Alta dependencia de las transferencias intergubernamentales.
2. Los ingresos propios de los gobiernos locales.
3. Gobiernos locales creados en el periodo 2006-2022.
4. Recurrente incumplimiento de las reglas de deuda 2009-2022.
5. Situación fiscal de Lima Metropolitana.

III. Conclusiones

Reglas fiscales subnacionales en el Perú

Historia de las reglas fiscales subnacionales

- En 1999 se implementaron las primeras reglas fiscales; sin embargo, no se incluyeron reglas fiscales para gobiernos subnacionales hasta el año 2003.
- Las últimas reglas fiscales subnacionales fueron promulgadas en 2016 mediante el Decreto Legislativo (DL) 1275.



El marco fiscal subnacional vigente (2017-2022) establece dos reglas fiscales para los gobiernos regionales y locales

Regla de Saldo de Deuda Total (SDT)



La que resulte menor entre:

$$\frac{\text{Saldo de Deuda Total}}{\text{Ingresos corrientes totales (promedio 4 años)}} \leq 100\% \\ \text{O} \\ \frac{\text{Saldo de Deuda Total}}{\text{Límite de la Ley 29230}} \leq 100\%$$

$$\text{Saldo de Deuda Total} = \text{Saldo de Pasivos} + \text{Deuda Exigible} + \text{Deuda Real}$$

Regla de Ahorro en Cuenta Corriente (ACC)



$$\text{Ingresos corrientes totales} - \text{Gastos corrientes} \geq 0$$

El mayor porcentaje de incumplimiento de las reglas fiscales del Saldo de Deuda y de Ahorro en Cuenta Corriente ocurre en los gobiernos locales de Lima Metropolitana y el Callao

Regla de Saldo de Deuda Total (SDT)

- En los gobiernos locales de Lima Metropolitana y el Callao, la regla de SDT tuvo un incumplimiento en torno al 25 por ciento (13 gobiernos locales) en 2022.
- En cuanto al resto de grupos de gobiernos locales, el incumplimiento fue, en promedio, de 3,6 por ciento en 2022.

Regla de Ahorro en Cuenta Corriente (ACC)

- Los niveles de incumplimiento se encuentran en niveles bajos independientemente del grupo de gobiernos locales.
- En el caso de los gobiernos locales de Lima Metropolitana y el Callao se encuentra en torno al 5,8 por ciento.
- En el resto de grupos de gobiernos locales el incumplimiento fue, en promedio, de 1,8 por ciento.

Cumplimiento de las reglas fiscales del MRTF SN, 2017-2022
(número de gobiernos locales)

Tipo	Regla de Saldo de Deuda Total						Regla de Ahorro en Cuenta Corriente					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017	2018	2019	2020	2021	2022
A0	Cumple	37	35	36	37	36	38	48	49	51	49	51
	No Cumple	14	16	15	14	15	13	3	2	0	2	0
	Omiso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Exceptuado	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
A1	Cumple	68	63	64	67	67	69	73	70	73	73	73
	No Cumple	5	10	9	6	6	4	0	3	0	0	0
	Omiso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Exceptuado	111	107	109	108	111	113	121	120	122	121	121
A2	No Cumple	11	15	13	14	11	9	1	2	0	1	1
	Omiso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Cumple	230	227	228	232	233	240	244	242	244	244	245
	No Cumple	16	18	18	14	16	9	2	3	2	2	2
A3	Omiso	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
	Cumple	169	170	172	175	173	173	178	177	178	178	177
	No Cumple	9	8	6	3	5	5	0	1	0	0	1
	Omiso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AB	Cumple	314	324	327	328	328	333	336	335	336	338	336
	No Cumple	24	14	11	10	12	7	2	3	2	0	4
	Omiso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Exceptuado	492	504	508	511	519	526	531	532	532	533	533
B1	Cumple	40	29	25	22	17	10	1	1	1	0	3
	No Cumple	20	12	16	9	9	7	1	0	2	1	1
	Omiso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Exceptuado	312	320	316	323	331	333	331	332	330	331	339
B2	Cumple	312	320	316	323	331	333	331	332	330	331	334
	No Cumple	20	12	16	9	9	7	1	0	2	1	1
	Omiso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Exceptuado	492	504	508	511	519	526	531	532	532	533	518
B3	Cumple	312	320	316	323	331	333	331	332	330	331	339
	No Cumple	20	12	16	9	9	7	1	0	2	1	1
	Omiso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

En los tres últimos años ningún gobierno regional ha incumplido las dos reglas fiscales subnacionales vigentes

Cumplimiento de las reglas fiscales del MRTF SN, 2017-2022
(número de gobiernos locales)

Regla fiscal		Número de gobiernos regionales					
		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Regla de Saldo de Deuda Total	Cumple	25	24	24	26	26	26
	No Cumple	1	2	2	0	0	0
Regla de Ahorro en Cuenta Corriente	Cumple	26	25	26	26	26	26
	No Cumple	0	1	0	0	0	0

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

Contenido

I. Evolución de las finanzas públicas subnacionales

1. Evolución de los ingresos y gastos en los gobiernos locales y regionales.
2. Evolución del Saldo de Deuda Total de los gobiernos locales y regionales.
3. Cumplimiento de las reglas fiscales subnacionales.

II. Temas de discusión acerca de las finanzas subnacionales

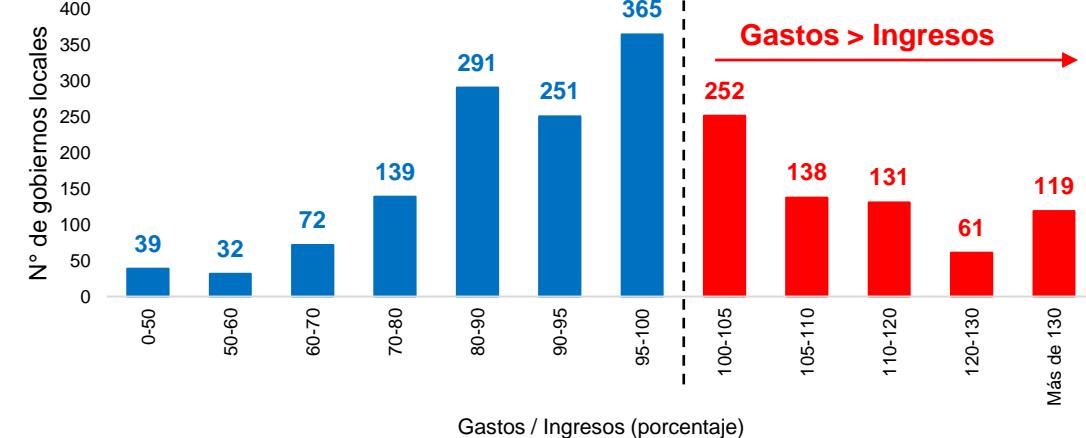
1. Alta dependencia de las transferencias intergubernamentales.
2. Los ingresos propios de los gobiernos locales.
3. Gobiernos locales creados en el periodo 2006-2022.
4. Recurrente incumplimiento de las reglas de deuda 2009-2022.
5. Situación fiscal de Lima Metropolitana.

III. Conclusiones

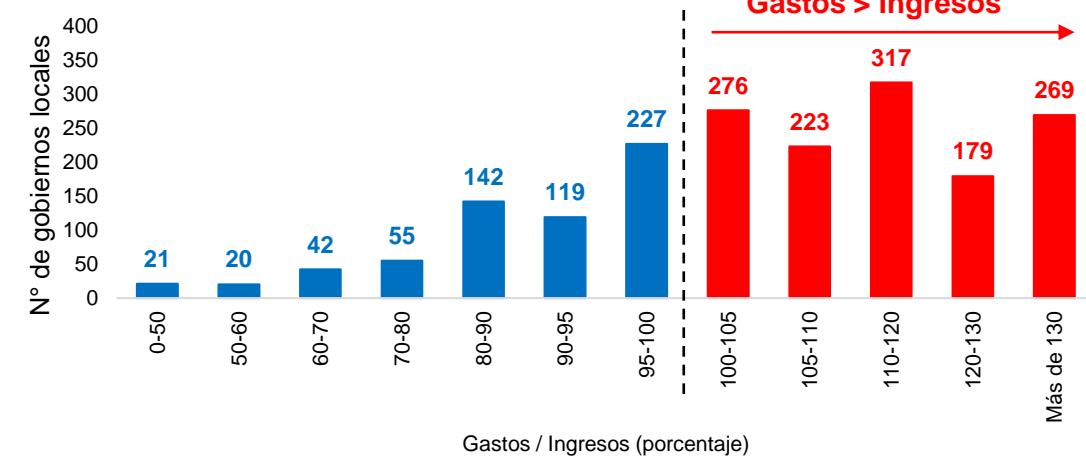
Pocos gobiernos locales cubren sus necesidades de gasto (corriente y de capital) con sus ingresos propios, por lo cual requieren transferencias

- Las transferencias son un elemento necesario de un bien sistema descentralizado, ya que ayudan a solucionar los desequilibrios horizontales y verticales.
- El desequilibrio vertical se refiere a la diferencia que existe entre los ingresos propios y necesidades de gasto de un gobierno local.
- En el Perú, en el año 2022, solo tres gobiernos locales (0,2 por ciento del total) cubrían sus gastos no financieros únicamente con su recaudación de ingresos propios.
- En 2022, 626 gobiernos locales cubren sus necesidades de gasto con la inclusión de las transferencias. Asimismo, 499 gobiernos locales tienen gastos solo 10 por ciento por encima de sus ingresos (60 por ciento de gobiernos locales en total).

Relación entre gastos e ingresos de los gobiernos locales, 2021
(número de gobiernos locales)



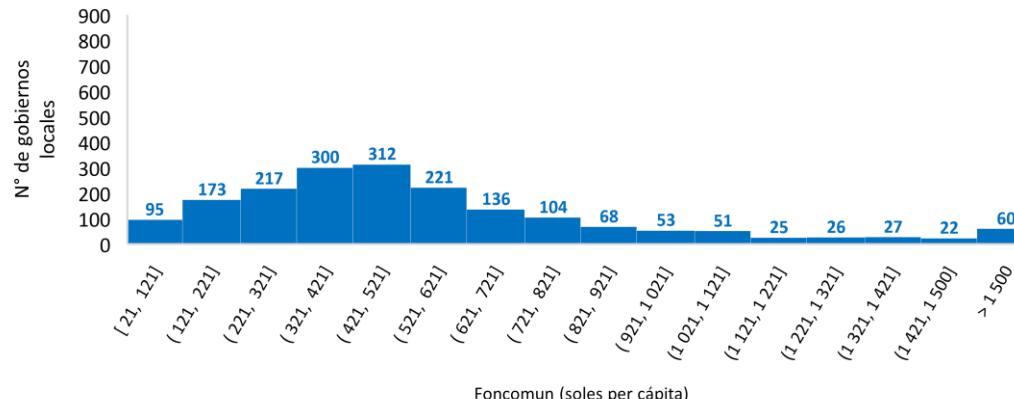
Relación entre gastos e ingresos de los gobiernos locales, 2022
(número de gobiernos locales)



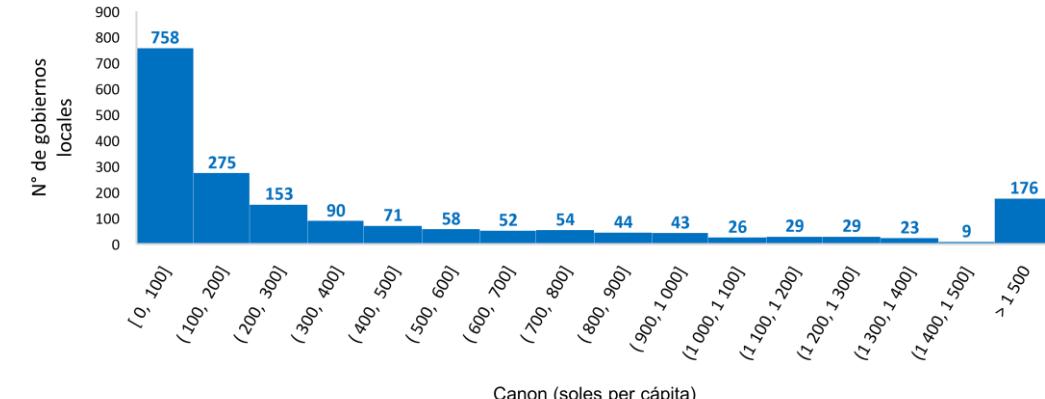
Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

Las transferencias por FONCOMUN cumplen con un criterio redistributivo, mientras que las transferencias RRNN, como el canon, exacerban las diferencias entre los ingresos de los gobiernos locales debido a la regla de asignación de estos recursos

2022: Distribución de las transferencias por FONCOMUN en los GLs
(soles per cápita)

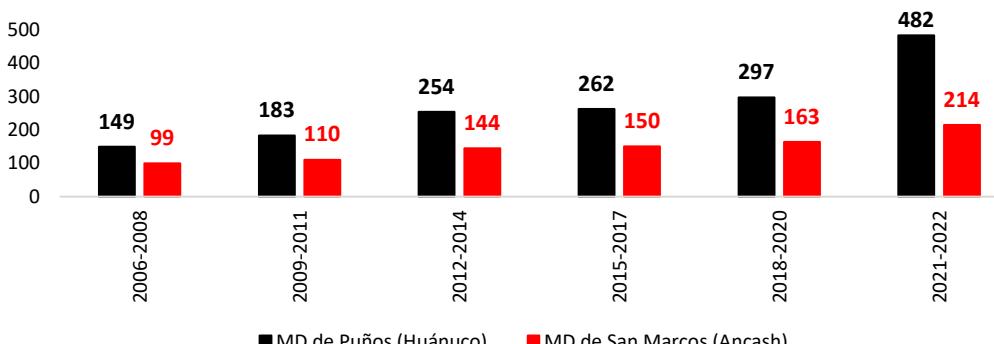


2022: Distribución de las transferencias por canon en los GLs
(soles per cápita)

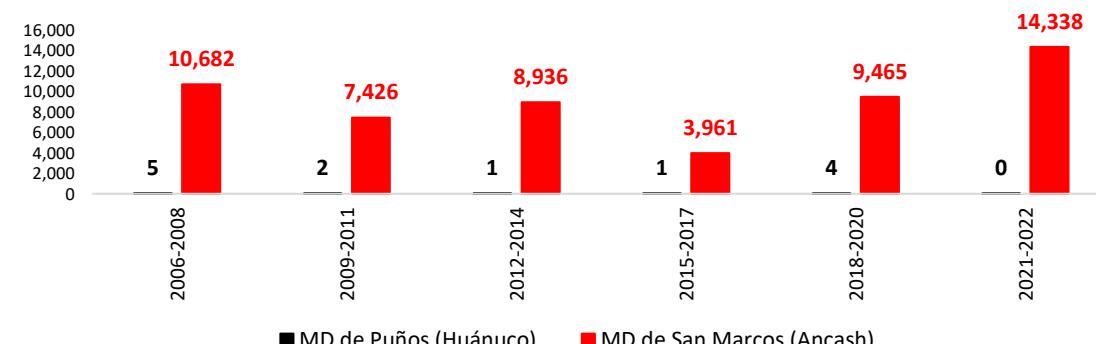


- Por ejemplo, la MD de San Marcos (Ancash), donde opera Antamina, y la MD de Puños (Huánuco) se ubican solo a 35 km de distancia pero, los montos que reciben de transferencias por canon son muy diferentes.

Foncomun en las MD de San Marcos (Ancash) y Los Puños (Huánuco)
(soles per cápita)



Canon en las MD de San Marcos (Ancash) y Los Puños (Huánuco)
(soles per cápita)

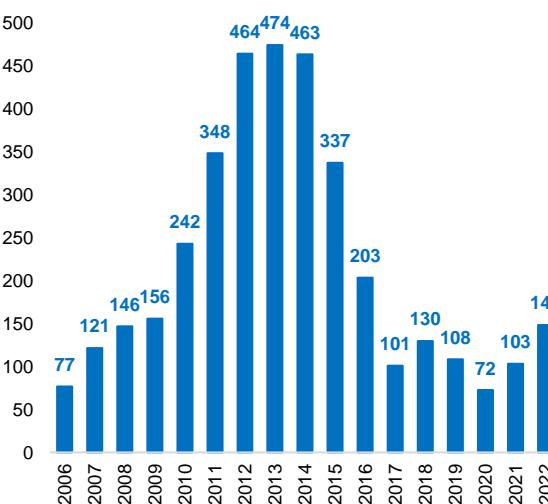


Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

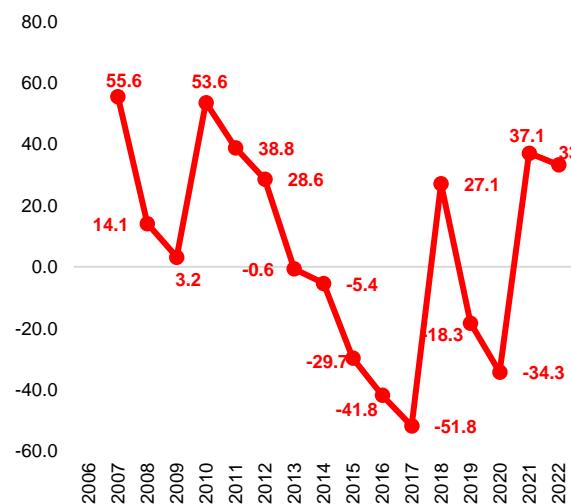
Asimismo, las transferencias asociadas a recursos naturales como el canon presentan una alta variabilidad

- Con el fin de ejemplificar esta volatilidad, se presentan las transferencias de canon de la Municipalidad Distrital de Echarate (Cusco).
- Las transferencias que reciben pueden presentar gran variación de un año a otro.

Canon de la MD de Echarate (Cusco)
(millones de soles)



Canon de la MD de Echarate (Cusco)
(variación porcentual real)



Nota: Las líneas rojas hacen referencia a la variación porcentual de las transferencias (eje derecho).
Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

Estadísticos de las transferencias por canon

Soles per cápita	2006-2011	2012-2016	2017-2022	2022
Promedio	286	271	349	677
Mediana	75	86	79	152
Desviación estándar	912	706	1 061	2 079
Mínimo	0	0	0	0
Máximo	19 215	13 611	21 487	47 123
Coefficiente de variación	3,20	2,67	3,03	3,07

Estadísticos de las transferencias por FONCOMUN

Soles per cápita	2006-2011	2012-2016	2017-2022	2022
Promedio	208	286	413	564
Mediana	167	247	354	472
Desviación estándar	166	194	286	396
Mínimo	6	9	13	21
Máximo	1 819	2 057	2 733	3 160
Coefficiente de variación	0,80	0,68	0,69	0,70

Contenido

I. Evolución de las finanzas públicas subnacionales

1. Evolución de los ingresos y gastos en los gobiernos locales y regionales.
2. Evolución del Saldo de Deuda Total de los gobiernos locales y regionales.
3. Cumplimiento de las reglas fiscales subnacionales.

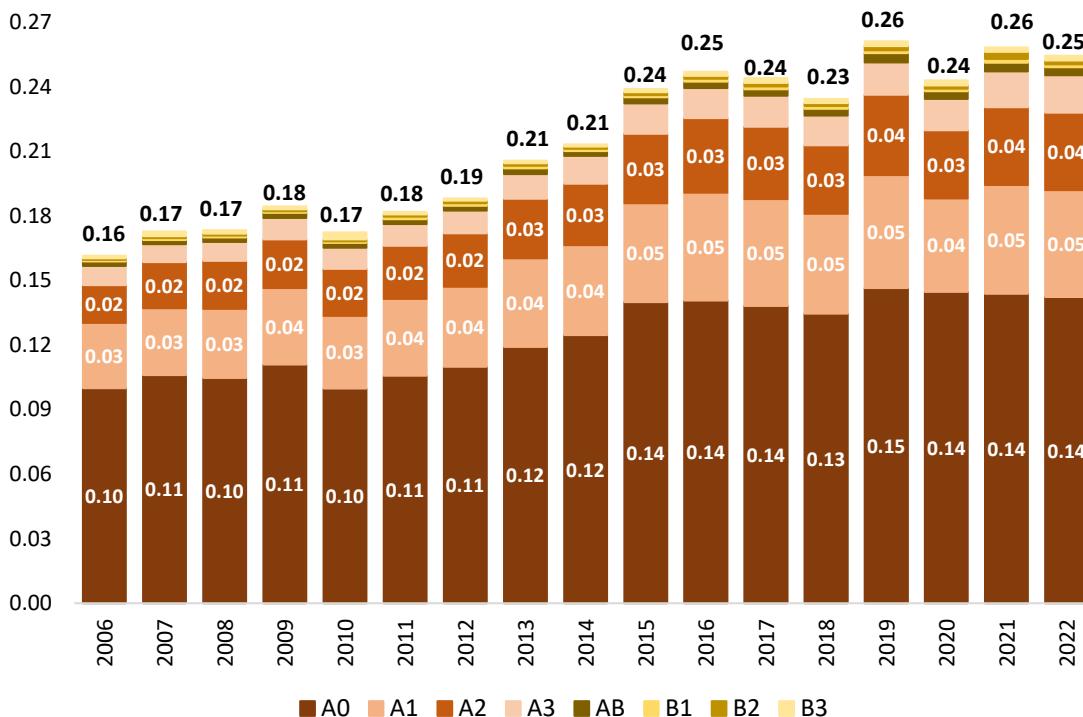
II. Temas de discusión acerca de las finanzas subnacionales

1. Alta dependencia de las transferencias intergubernamentales.
2. Los ingresos propios de los gobiernos locales.
3. Gobiernos locales creados en el periodo 2006-2022.
4. Recurrente incumplimiento de las reglas de deuda 2009-2022.
5. Situación fiscal de Lima Metropolitana.

III. Conclusiones

La mitad del impuesto predial se recauda en Lima Metropolitana y el Callao, en los otros grupos el porcentaje de gobiernos locales que no recauda este impuesto llega hasta el 50%

Impuesto predial, 2006-2022
(porcentaje del PBI)



Gobiernos locales que no recaudan impuesto predial
(porcentaje del total)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
A0	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	4%	0%	0%	0%	0%
A1	1%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
A2	0%	1%	2%	1%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
A3	7%	8%	7%	7%	5%	0%	2%	3%	4%	5%	5%	4%	4%	1%	1%	2%	2%
AB	14%	17%	14%	18%	16%	7%	11%	11%	14%	12%	10%	10%	12%	8%	7%	7%	6%
B1	39%	51%	50%	54%	50%	39%	46%	45%	47%	46%	46%	46%	45%	39%	43%	25%	33%
B2	47%	58%	57%	57%	56%	48%	51%	53%	55%	52%	51%	53%	52%	46%	46%	43%	44%
B3	52%	57%	59%	60%	60%	56%	55%	57%	59%	55%	51%	54%	55%	51%	50%	48%	48%
Total	32%	39%	38%	39%	38%	31%	34%	35%	36%	35%	33%	34%	34%	30%	31%	26%	28%

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

Estos resultados se explican por la falta de un catastro municipal y de personal exclusivo en las áreas de administración tributaria en los gobiernos locales

- En los grupos B1 hasta el B3, solo el 25% de los gobiernos locales ha realizado un levantamiento catastral.
- En estos mismos grupos, la mitad de los gobiernos locales no cuenta con personal exclusivo para sus áreas de administración tributaria.

Censo municipal 2020
(número de gobiernos locales)

Tipo	Levantamiento catastral	Total	%	Antes del 2001	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020
A0	36	52	69%	0	2	2	11	21
A1	44	73	60%	0	0	7	17	20
A2	83	122	68%	0	2	11	23	47
A3	113	246	46%	2	9	16	27	59
AB	76	178	43%	2	1	14	15	44
B1	88	338	26%	0	5	16	12	55
B2	108	533	20%	4	3	16	22	63
B3	80	332	24%	0	1	8	8	63
Total	628	1874	34%	8	23	90	135	372

Gobiernos locales con personal exclusivo en el área de administración tributaria
(número de gobiernos locales)

Tipo	GLs con personal exclusivo en administración tributaria	Total	%
A0	52	52	100%
A1	73	73	100%
A2	120	122	98%
A3	222	246	90%
AB	159	178	89%
B1	152	338	45%
B2	257	533	48%
B3	153	332	46%
Total	1188	1874	63%

Fuente: Registro Nacional de Municipalidades 2020. Elaboración: DEM-STCF.

Contenido

I. Evolución de las finanzas públicas subnacionales

1. Evolución de los ingresos y gastos en los gobiernos locales y regionales.
2. Evolución del Saldo de Deuda Total de los gobiernos locales y regionales.
3. Cumplimiento de las reglas fiscales subnacionales.

II. Temas de discusión acerca de las finanzas subnacionales

1. Alta dependencia de las transferencias intergubernamentales.
2. Los ingresos propios de los gobiernos locales.
3. Gobiernos locales creados en el periodo 2006-2022.
4. Recurrente incumplimiento de las reglas de deuda 2009-2022.
5. Situación fiscal de Lima Metropolitana.

III. Conclusiones

Los gobiernos locales creados en el periodo 2006-2022 son, en promedio, más dependientes de las transferencias intergubernamentales que el resto de los gobiernos locales

- En el periodo 2006-2022 se han creado un total de 58 gobiernos locales en el país.
- Las transferencias a estos gobiernos locales representaron, en promedio, el 96 por ciento de sus ingresos, llegando incluso a representar el 100 por ciento en algunos gobiernos locales.

Gobiernos locales creados en el periodo
2006-2022

Región	Nº de GL creados		
		Tipo	Nº de GL creados
Apurímac	5		
Ayacucho	13		
Callao	1	A0	1
Cusco	8	A1	3
Huancavelica	8	A2	2
Huánuco	8	A3	5
Junín	1	AB	5
Loreto	3	B1	6
Moquegua	1	B2	19
Pasco	1	B3	17
Piura	1		
Puno	1		
San Martín	1		
Tacna	1		
Ucayali	5		
Total	58		

Dependencia de las transferencias intergubernamentales
(porcentaje de los ingresos)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Promedio	97%	97%	93%	96%	97%	98%	98%	99%	96%	96%	96%	96%	94%	97%	97%	96%
Mediana	97%	97%	93%	96%	99%	99%	99%	100%	99%	99%	99%	99%	99%	99%	99%	98%
Min	95%	96%	93%	96%	95%	94%	93%	94%	69%	67%	69%	71%	64%	78%	63%	69%
Max	99%	97%	93%	96%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Contenido

I. Evolución de las finanzas públicas subnacionales

1. Evolución de los ingresos y gastos en los gobiernos locales y regionales.
2. Evolución del Saldo de Deuda Total de los gobiernos locales y regionales.
3. Cumplimiento de las reglas fiscales subnacionales.

II. Temas de discusión acerca de las finanzas subnacionales

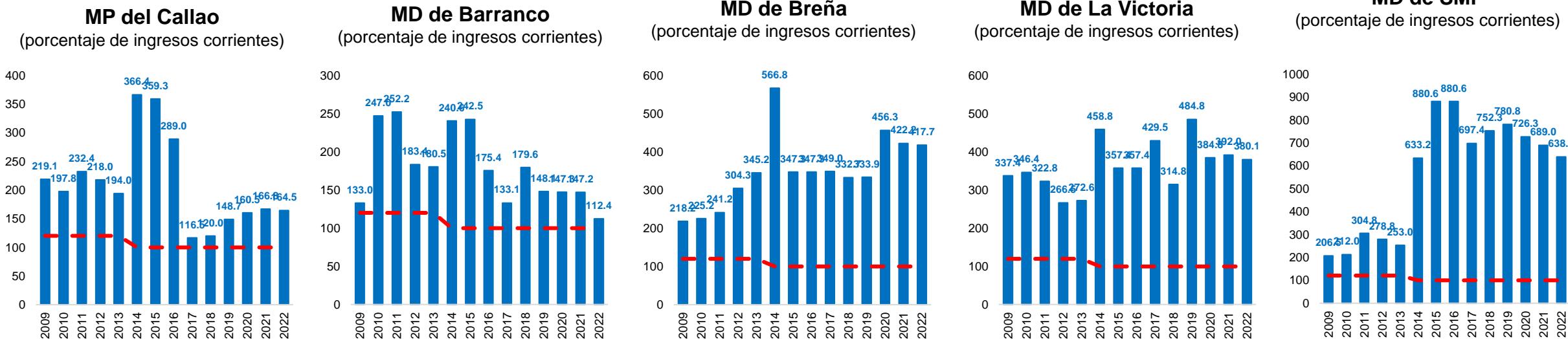
1. Alta dependencia de las transferencias intergubernamentales.
2. Los ingresos propios de los gobiernos locales.
3. Gobiernos locales creados en el periodo 2006-2022.
4. Recurrente incumplimiento de las reglas de deuda 2009-2022.
5. Situación fiscal de Lima Metropolitana.

III. Conclusiones

Hay 5 gobiernos locales de Lima Metropolitana y el Callao que incumplen las reglas de deuda desde el año 2009

- Estos son: la municipalidad provincial del Callao, y las municipalidades distritales de Barranco, Breña, La Victoria y San Martín de Porres.

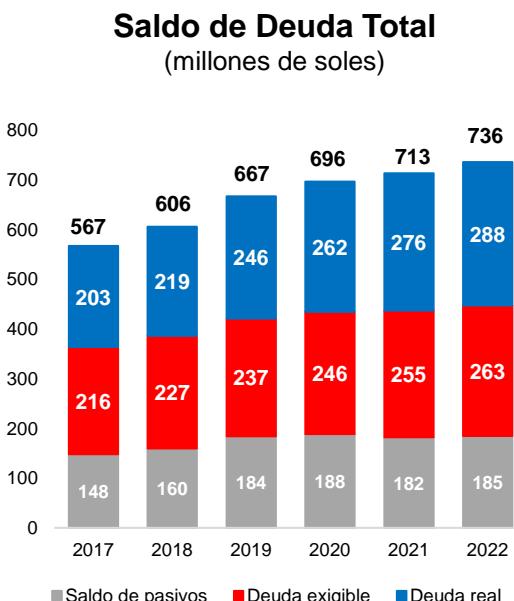
Regla de Saldo de Deuda Total 2009-2022



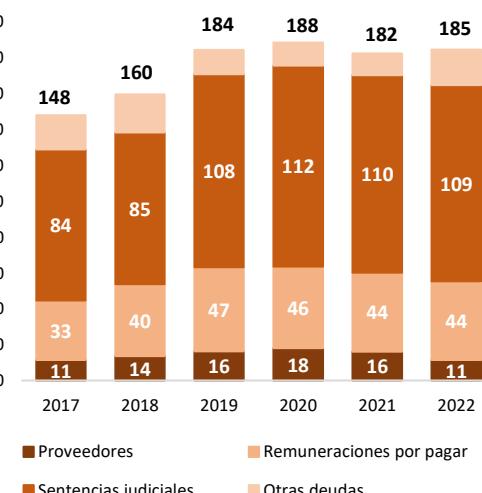
Nota: La línea punteada es el límite máximo de la regla fiscal para cada año. Entre 2009 y 2013 el límite es de 120 por ciento de los ingresos. En adelante el límite es de 100 por ciento de los ingresos.
Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

En el caso de las MD de La Victoria y la MD de San Martín de Porres, sus deudas son principalmente por deuda real (AFPs) y exigible (con otras entidades del Estado), así como por las deudas por sentencias judiciales

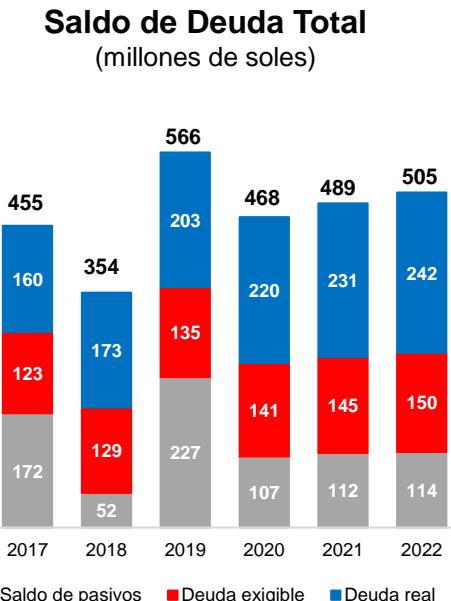
Municipalidad Distrital (MD) La Victoria



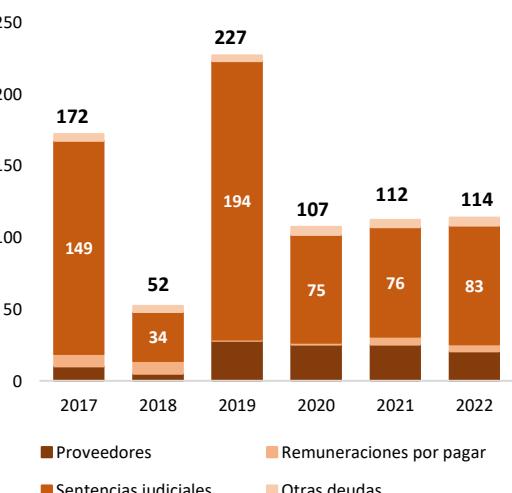
Saldo de Pasivos
(millones de soles)



Municipalidad Distrital (MD) de San Martín de Porres



Saldo de Pasivos
(millones de soles)



Nota: En el caso del año 2022, la información de saldo de pasivos tiene fecha de corte de septiembre 2022, la deuda exigible tiene fecha de corte de diciembre 2022, y la deuda real tiene fecha de corte de octubre 2022.

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

Contenido

I. Evolución de las finanzas públicas subnacionales

1. Evolución de los ingresos y gastos en los gobiernos locales y regionales.
2. Evolución del Saldo de Deuda Total de los gobiernos locales y regionales.
3. Cumplimiento de las reglas fiscales subnacionales.

II. Temas de discusión acerca de las finanzas subnacionales

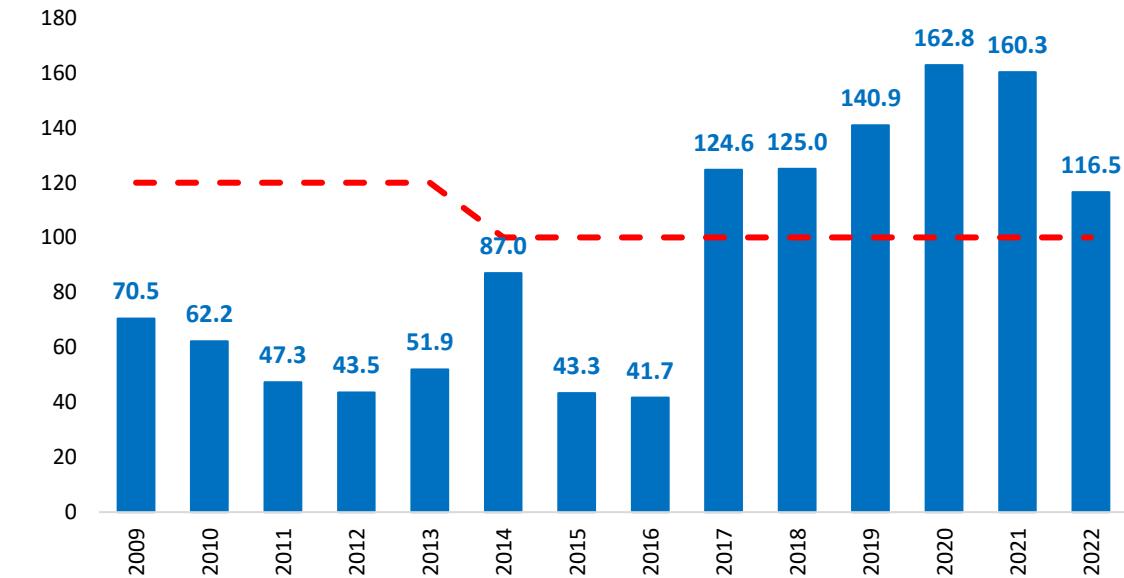
1. Alta dependencia de las transferencias intergubernamentales.
2. Los ingresos propios de los gobiernos locales.
3. Gobiernos locales creados en el periodo 2006-2022.
4. Recurrente incumplimiento de las reglas de deuda 2009-2022.
5. Situación fiscal de Lima Metropolitana.

III. Conclusiones

La Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) se encuentra exceptuada del cumplimiento de las reglas fiscales por contar con una calificación de por lo menos de BBB+

- La municipalidad viene incumpliendo la regla fiscal de SDT desde el año 2017.
- Sin embargo, la MML se encuentra exceptuada del cumplimiento de las reglas fiscales debido a que cuenta con una calificación de por lo menos de BBB+, otorgada por dos agencias calificadoras de riesgo (según el Decreto Legislativo 1275).
- Las empresas *Class & Asociados S.A.* y *Pacific Credit Rating S.A.C.* le otorgan una calificación AA con perspectiva estable (actualización febrero 2023).
- Otras empresas como *Fitch Ratings* le otorga a la MML la calificación de BBB (actualización octubre 2022) con una perspectiva negativa.

Regla de Saldo de Deuda Total
2009-2022



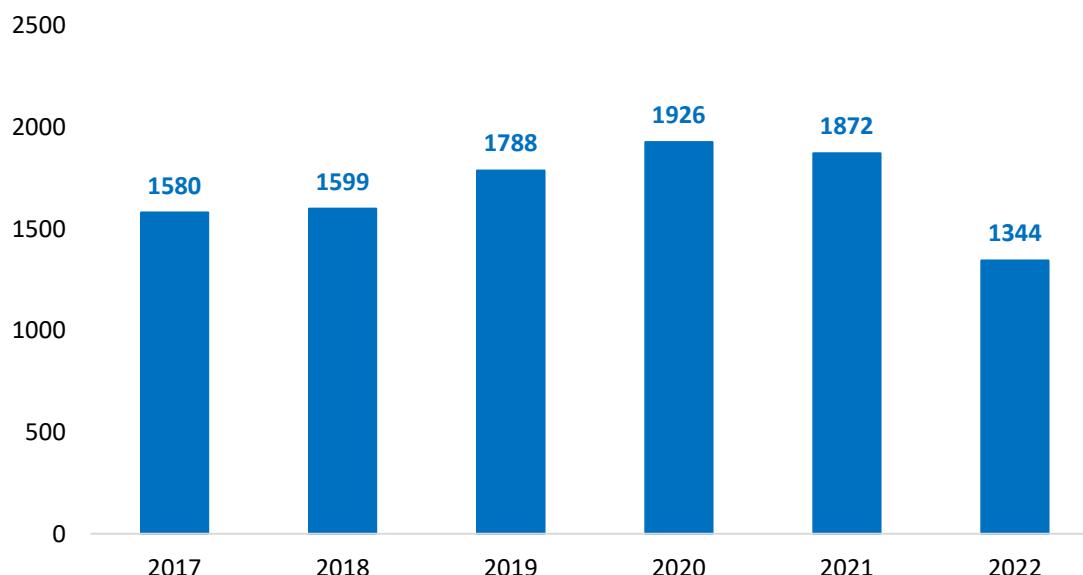
Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

Desde 2017, la deuda de la MML se ha incrementado principalmente por las operaciones de endeudamiento y las deudas por sentencias judiciales

- En el periodo se han reducido las deudas por operaciones de endeudamiento, pero se incrementaron las deudas por sentencias judiciales.

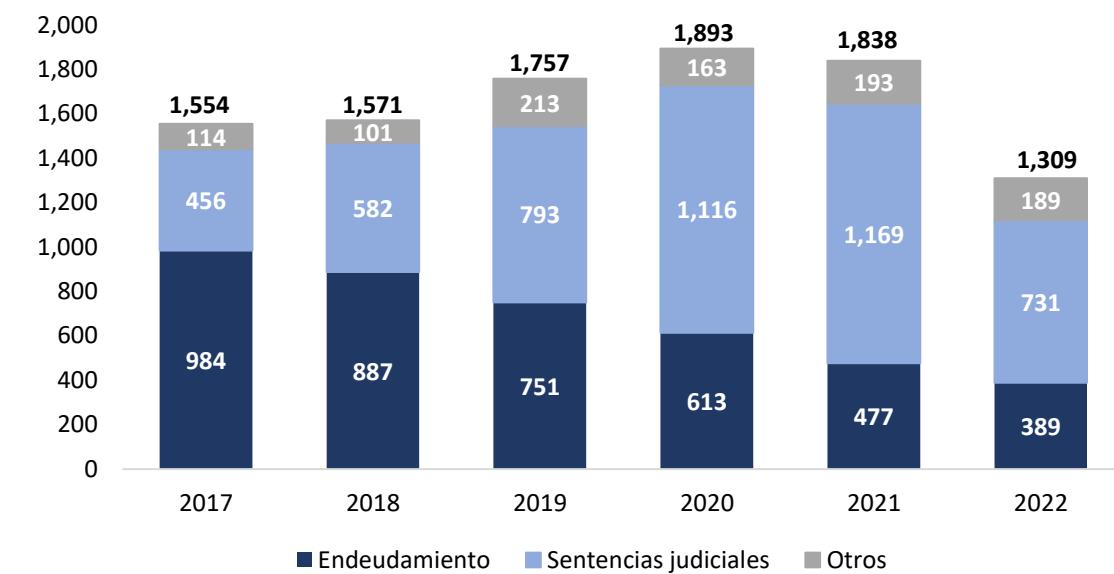
Saldo de Deuda Total, 2017-2022

(millones de soles)



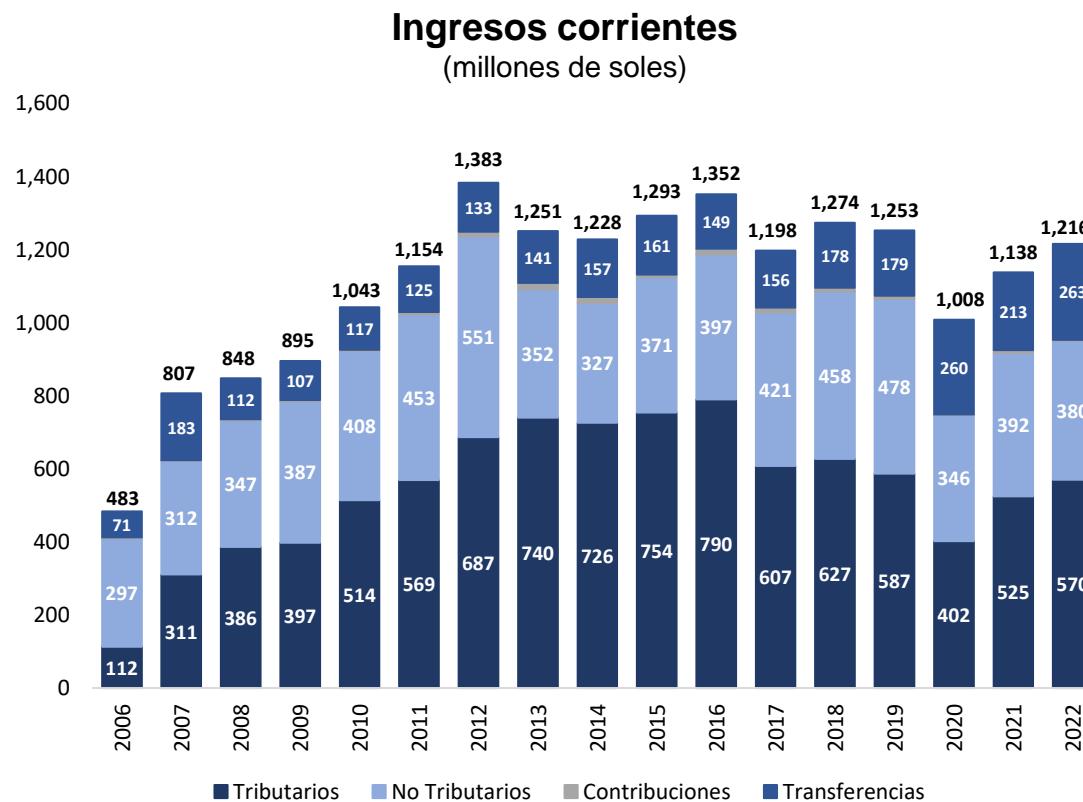
Saldo de pasivos, 2017-2022

(millones de soles)

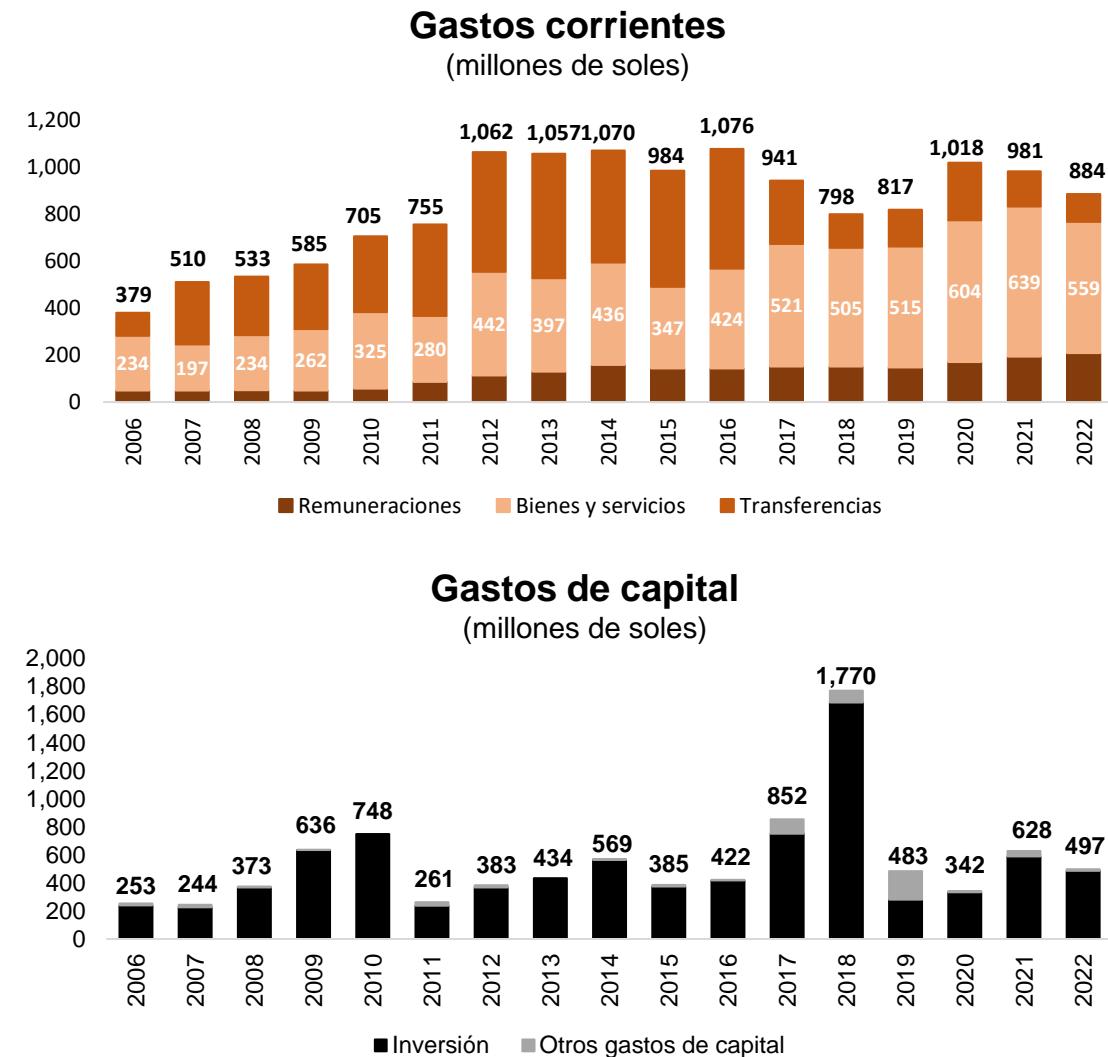


Nota: En el caso del año 2022, la información de saldo de pasivos tiene fecha de corte de septiembre 2022, la deuda exigible tiene fecha de corte de diciembre 2022, y la deuda real tiene fecha de corte de octubre 2022.
Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

En cuanto a los ingresos, los ingresos tributarios de la MML se redujeron en 2017, para luego mantenerse en ese nivel. Por el lado de los gastos, los gastos corrientes se incrementaron desde 2020, debido al incremento en bienes y servicios



Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.



La MML ha acumulado otras obligaciones (firmes y contingentes) derivadas de negociaciones colectivas y las demandas sin sentencia (pasivo contingente)

- La MML tiene 5 convenios colectivos con un sindicato de trabajadores con una duración permanente.
- Las demandas judiciales sin sentencia de la MML casi se triplicaron en el periodo 2020-2021.

Convenios de negociación colectiva permanente de la MML

Demandante	Año de entrada	Detalle	Beneficio económico
Sindicato de Trabajadores Municipales de Lima (SITRAMUN)	2014	Bonificación por movilidad	S/ 825
	2014	Bonificación por racionamiento	S/ 1 000
	2014	Bonificación por vivienda	S/ 550
	2014	Bonificación por Fiestas Patrias, Navidad y Día del Trabajador Municipal	8 remuneraciones mínimas vitales
	2014	Bonificación por quinquenio de servicios	S/ 2 000

Demandas judiciales sin sentencia de los gobiernos locales (millones de soles)

Gobierno local	2021	2020	Variación
MP de Lima	3 157	1 184	1 973
MD de Pachacamac	570	1 066	(496)
MD de Santiago de Surco	258	190	68
MP de Trujillo	256	183	73
MD de Barranco	165	150	15
MD de San Isidro	154	160	(6)
MP de Chiclayo	146	122	23
MP de Santa	134	151	(16)
MP de Ica	113	113	0
MD de Miraflores	97	89	8
MP de Pisco	89	89	0
MP de Arequipa	78	74	5
MP del Callao	65	66	(1)
MP de Piura	52	40	12
MD de San Martín de Porres	49	52	(3)
Resto de GLs	1 659	1 573	86
Total	7 041	5 301	1 740

Fuente: SERVIR. Elaboración: DEM-STCF.

Fuente: Cuenta General de la República 2021. Elaboración: DEM-STCF.

Contenido

I. Evolución de las finanzas públicas subnacionales

1. Evolución de los ingresos y gastos en los gobiernos locales y regionales.
2. Evolución del Saldo de Deuda Total de los gobiernos locales y regionales.
3. Cumplimiento de las reglas fiscales subnacionales.

II. Temas de discusión acerca de las finanzas subnacionales

1. Alta dependencia de las transferencias intergubernamentales.
2. Los ingresos propios de los gobiernos locales.
3. Gobiernos locales creados en el periodo 2006-2022.
4. Recurrente incumplimiento de las reglas de deuda 2009-2022.
5. Situación fiscal de Lima Metropolitana.

III. Conclusiones

Principales conclusiones (I)

- Los gobiernos locales se han caracterizado por ser altamente dependiente de las transferencias intergubernamentales.
- Por el contrario, solo en Lima Metropolitana y el Callao, predominó la recaudación de ingresos tributarios y no tributarios.
- Sobre el resto de gobiernos locales, existen grupos de gobiernos locales donde las transferencias representan hasta el 98 por ciento de sus ingresos, cerca de la mitad de estos gobiernos locales no recauda impuesto predial.
- Esto último se explica porque alrededor de la mitad no cuenta con un catastro municipal ni con personal exclusivo para sus áreas de administración tributaria. Estos resultados muestran la importancia de fortalecer las herramientas de gestión municipal en materia tributaria.
- En el periodo de análisis se crearon 58 gobiernos locales, los cuales dependen en gran medida de las transferencias (mayor al promedio nacional).

Principales conclusiones (II)

- Sobre la deuda de los gobiernos locales, los principales rubros son las cuentas por pagar a proveedores por la provisión de servicios públicos que no han sido pagados oportunamente, y la deuda real.
- Sobre las reglas fiscales, el mayor incumplimiento de la regla de deuda es en los gobiernos locales de Lima Metropolitana y el Callao (25 por ciento del total). Si nos remontamos a 2009 para evaluar el cumplimiento de las reglas relacionadas a la deuda, encontramos que existen 5 gobiernos locales de estas jurisdicciones que incumplían este tipo de reglas.
- El en caso de Lima Metropolitana, su regla de deuda se encuentra por encima del límite permitido desde el 2017; sin embargo, se encuentra exceptuada de su cumplimiento, a pesar del deterioro de sus indicadores de deuda e ingresos en estos últimos años. La MML tiene otras obligaciones igual de importantes, como lo son los compromisos de gasto por negociación colectiva y la presencia de pasivos contingentes.
- Estos hallazgos sugieren que la mayoría de gobiernos locales no han tenido la capacidad para recaudar recursos propios para financiar sus servicios públicos, por lo que terminan dependiendo de las transferencias para poder realizarlo. Sobre las reglas fiscales, a pesar del incumplimiento recurrente de un grupo de gobiernos locales esto no supone un riesgo para las finanzas públicas, pero si un riesgo potencial para la provisión de servicios públicos.

Principales conclusiones (III)

- En conjunto **los Gobiernos Regionales** financian su provisión de bienes públicos principalmente a través de las transferencias, pero a diferencia de los gobiernos locales estos dependen principalmente de recursos ordinarios cuya distribución es mas discrecional por parte del Gobierno Central.
- En cuanto a los gastos no financieros, los gobiernos regionales destinan una parte importante al pago de remuneraciones, y en menor medida a inversión pública. Esto se explica porque este nivel de gobierno se encarga de financiar los sectores educación y salud.
- Sobre la deuda, una parte importante de la deuda proviene de operaciones de endeudamiento y sentencias judiciales. Asimismo, este nivel gobierno concentra una parte importante de deuda real (41 por ciento de su deuda), compuesta casi en su totalidad por intereses.
- Sobre el cumplimiento de las reglas fiscales se observó que en los últimos tres años ningún gobierno regional ha incumplido dicha regla fiscal. Esto se debe a los cambios realizados en la regla fiscal a finales de 2019 en la definición de saldo de pasivos.

Situación de las finanzas subnacionales 2006-2022

Sesión extraordinaria de la Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización del Estado

Alonso Segura Vasi
Consejo Fiscal del Perú

5 de mayo de 2023