

MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Mediante la Ley N° 30506, Ley que Delega en el Poder Ejecutivo la Facultad de Legislar en Materia de Reactivación Económica y Formalización, Seguridad Ciudadana, Lucha contra la Corrupción, Agua y Saneamiento y Reorganización de Petroperú S.A., publicada el 9 de octubre de 2016, el Congreso de la República ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, entre otros, en los términos a que hace referencia el Artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el Artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

En consecuencia, conforme al Literal d) del Numeral 1 del Artículo 2 de la Ley N° 30506, se ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad para legislar en materia de reactivación económica y formalización, a fin de establecer un marco macrofiscal que afiance el compromiso con la sostenibilidad fiscal; minimice el sesgo pro cíclico del gasto público a través de variables fiscales monitoreables, públicas y transparentes; impulse la complementariedad entre inversión pública y gasto en mantenimiento; permita la inversión en megaproyectos de infraestructura que impacten en la productividad; y alinee las Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales con los objetivos macrofiscales. Las normas dictadas en virtud del citado literal deben ser acordes con la Constitución Política del Estado, quedando excluidas expresamente las materias reservadas a la Ley de Presupuesto y de la Cuenta General de la República.

Asimismo, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley que delega en el Poder Ejecutivo la Facultad de Legislar en Materia de Reactivación Económica y Formalización, Seguridad Ciudadana, Lucha Contra la Corrupción, Agua y Saneamiento y Reorganización de Petroperú, específicamente en el párrafo 7 del punto 3 del Título I, se justificó el ajuste de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, proponiendo un ajuste a las reglas actuales, debido a que han inhibido la inversión y no han promovido la reducción la deuda de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, lo que ha motivado el incumplimiento.

En efecto, para el 2015, la deuda de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, generada principalmente en administraciones anteriores, alcanzó el 4.2% del PBI (S/ 25,948 millones), constituyéndose en un riesgo macroeconómico latente. Gran parte de esta deuda esta explicada por intereses moratorios acumulados, principalmente, por el no pago de obligaciones previsionales a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's), afectando en gran medida a los trabajadores públicos que están afiliados al sistema privado de pensiones.

En relación a la problemática de las reglas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales y en observancia a lo establecido en el literal d) del numeral 1 del Artículo 2 de la Ley N° 30506, referente al alineamiento de las Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales con los objetivos macrofiscales, se propone establecer un marco fiscal para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales prudente, responsable y transparente, que facilite el seguimiento y rendición de cuentas de la gestión de las finanzas públicas, permita una adecuada gestión de activos y pasivos bajo un enfoque de riesgos fiscales, y considere reglas fiscales para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales acordes con sus capacidades y alineadas con el principio general y objetivos macrofiscales, el mismo que se encuentra dentro de la materia delegada antes referida.

I. IMPORTANCIA DEL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES

El proceso de descentralización ha consolidado a los Gobiernos Regionales y Locales como actores relevantes en las finanzas públicas. Luego de trece años de iniciado el proceso, el gasto de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales representa el 35% del total del gasto del gobierno general y más del 51% del gasto de inversión pública. Los avances en la descentralización de las finanzas públicas implican un desafío importante para la política macroeconómica, especialmente en relación a la sostenibilidad fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales y su alineación respecto a los objetivos macrofiscales.

Tal como lo ha mostrado la evidencia empírica¹, a falta de un marco regulatorio claro, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales se enfrentan a una restricción presupuestaria laxa y cuando *ex – ante* no existen recursos disponibles para financiar su nivel deseado de gastos, podrían obtenerlos *ex – post* del gobierno nacional, después de que los gastos se hayan ejecutado o que la deuda haya sido acumulada; en consecuencia, es común que el comportamiento fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales acarree riesgos fiscales a nivel macroeconómico. La experiencia internacional muestra que la discrecionalidad de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en el manejo de los recursos públicos es una de las razones que se esgrimen a la hora de explicar el origen de los desequilibrios fiscales.

En el marco normativo de la descentralización peruana, la discrecionalidad fiscal relativa vinculada a la autonomía política de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, que es reconocida en la Constitución Política, junto a las limitaciones del marco fiscal vigente y la heterogeneidad en la gestión y capacidades de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, podría constituirse en un potencial factor de riesgo macroeconómico teniendo en cuenta su importante participación en el gasto del gobierno.

No obstante, tales riesgos asociados pueden ser reducidos con la adopción de un nuevo marco regulatorio que afiance las cuentas fiscales con el establecimiento de reglas fiscales claras, creíbles y acordes a la realidad de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, bajo un esquema más adecuado de medidas correctivas. Asimismo, un esquema de apoyo y seguimiento de parte del Ministerio de Economía y Finanzas que promueva la sostenibilidad fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en beneficio de la estabilidad macroeconómica.

De otro lado, es importante referir que un componente importante en el establecimiento y posterior fortalecimiento del nuevo marco fiscal para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, es el establecimiento y alineamiento de Reglas Fiscales para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a los objetivos de la política macrofiscal. Ello, con la finalidad de establecer una restricción presupuestaria intertemporal que promueva el sinceramiento de las cuentas fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Tal como lo recomienda la práctica internacional, (Rodden, Eskeland y Litvack, 2003; Boadway y Shah, 2007 y Rodden, 2006), una restricción presupuestaria fuerte es un conjunto de reglas fiscales, escritas o no, que obligan a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a internalizar el costo total de sus decisiones de gasto y, por lo tanto, evitar que el gobierno nacional se vea forzado a financiar gastos innecesarios de estos niveles de gobierno.

¹ BID (2010), "Descentralización y Sostenibilidad Fiscal Subnacional: Los Casos de Perú y Colombia"

En efecto, el establecimiento de reglas fiscales para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales es importante porque limitan, por ley, el grado de discrecionalidad en el proceso de la toma de decisiones de las entidades a las que se aplican (BID, 2010). Asimismo, la evidencia internacional, en el caso de los Estados Unidos², encuentra que, para una muestra de 48 estados, la existencia de reglas fiscales esta positiva y significativamente correlacionada con resultados fiscales superavitarios, indicando la efectividad de dichas disposiciones como incentivos a un mejor desempeño. En efecto, como se refiere en Filc y Scartascini (2004, citado en BID 2010), la evidencia empírica regional, en el caso de América Latina, sugiere también que los países con procesos presupuestarios más jerárquicos y transparentes que han establecido reglas fiscales tienden a presentar un menor déficit primario (o mayor superávit primario).

En consecuencia, un escenario de finanzas públicas crecientemente descentralizadas, muestra que es necesario asegurar una conducta prudente de las decisiones fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, estableciendo lineamientos de disciplina fiscal que incluyan límites de endeudamiento y a la dinámica del gasto de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Las reglas fiscales contribuyen a la sostenibilidad de las finanzas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, no obstante, tal como lo recomienda la práctica internacional, deben definirse de manera que se fomente simultáneamente la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica, así también, su diseño debería incluir elementos clave como mecanismos de supervisión oportunos y procedimientos correctivos adecuados para garantizar su eficacia³.

II. ANTECEDENTES

Por medio de la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de La Responsabilidad y Transparencia Fiscal, se establecieron los lineamientos para asegurar una administración prudente, responsable, transparente y predecible de las finanzas públicas, con la finalidad de mantener el crecimiento económico del país en el mediano y largo plazo. En esa línea, se establecieron dos reglas fiscales para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, medidas de seguimiento y medidas correctivas con la finalidad de alcanzar dichos objetivos.

Las reglas fiscales establecidas tanto para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales son: la Regla de Saldo de Deuda Total y la Regla de Gasto No Financiero. Si bien tales reglas fiscales tienen como finalidad poner un límite al gasto y al endeudamiento; asimismo se pudo hacer un seguimiento periódico del estado de las finanzas públicas y, además, en el caso de la regla de saldo de deuda total, conocer la dimensión de la deuda con las Administradoras de Fondos de Pensiones; en los últimos dos años, se ha evidenciado la necesidad de aplicar medidas correctivas de acuerdo con la heterogeneidad de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Asimismo, en relación a la regla de Gasto No Financiero requiere ser reformulada para sintonizarla con el fortalecimiento de la inversión pública y con los objetivos macrofiscales.

2.1. La Deuda Creciente de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

Un problema recurrente de las finanzas públicas desde la implementación de la descentralización, documentado en Banco Mundial (2006)⁴, ha sido la falla en el registro y el desconocimiento del tamaño de la deuda, especialmente la deuda pensionaria y con entidades del Estado.

² Alesina y Bayoumi (1996), "The Cost and Benefits of Fiscal Rules: Evidence From U.S. States"

³ Comisión Europea (2012), "National Expenditure Rules: Why, How and When".

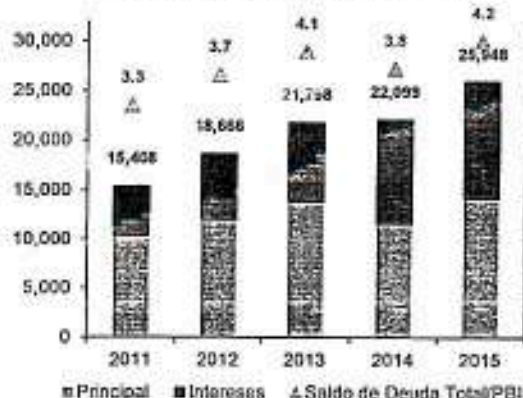
⁴ Banco Mundial (2006), "Perú. Los retos de la Deuda Municipal. Causas y Propuestas de medidas correctivas".

El establecimiento de la Regla de Saldo de Deuda Total, con la Ley N° 30099, ha permitido conocer y entender la dimensión de la deuda de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, así como sus implicancias en la política macro fiscal. La deuda de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales al 31 de diciembre de 2015 alcanzó los S/ 25,948 millones, representando el 4.2% del Producto Bruto Interno de dicho año. La deuda de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales peruana está compuesta en gran medida por los intereses que ha generado la deuda no pagada en años pasados. Un hecho estilizado en relación a esta deuda es el incremento importante de los intereses en la composición de la deuda.

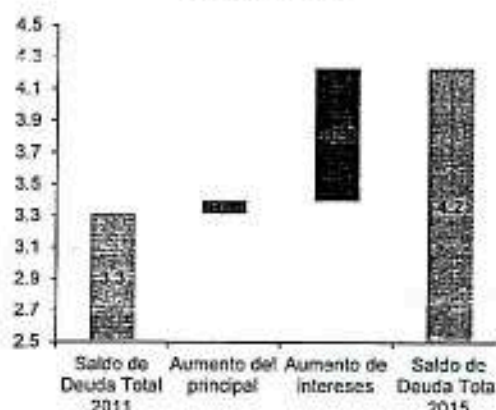
En relación a lo anterior, por ejemplo, en el 2011, los intereses moratorios de la deuda de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales representaron el 32.7% (S/ 5,046 millones) y el principal el 67.3% (S/ 10,363 millones). No obstante, para el 2015, el monto de los intereses representó el 45.4% (S/ 11,772 millones), un incremento de 12.7 puntos porcentuales en el periodo (S/ 5,317 millones). El incremento de intereses fue la principal razón para el incremento de la deuda de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, ello se refleja también si se considera la deuda de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales como proporción del Producto Bruto Interno.

Dentro de los distintos conceptos de deuda de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, la deuda exigible⁵ con las entidades del Estado administradas por SUNAT representa el 10,2% del Saldo de Deuda Total y la deuda real⁶ con las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones representa casi el 40% del total de la deuda; asimismo, el 97% de esta deuda está constituida por intereses y moras que tienen los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales por el no pago o pago no oportuno de estos conceptos, lo que ha implicado un crecimiento exponencial de la misma – entre 2011 y 2015 esta deuda ha crecido 161%, pasando de S/ 3 848 millones a S/ 10 043 millones. Dadas estas características, esta deuda requiere una reprogramación de pago que permita darles posibilidades de saneamiento a los Gobiernos Regionales y Locales que mantienen deudas previsionales, permitiendo así ganancias en cuanto a sostenibilidad fiscal.

**Composición del Saldo de Deuda Total,
2011 - 2015
(En millones y % del PBI)**



**Evolución del Saldo de Deuda Total,
2011 - 2015
(% del PBI)**



Elaboración: MEF

2.2. Inversión Inhibida de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

⁵ La deuda de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales con EsSalud y ONP asciende a S/ 1 717 millones de los cuales el 28,1% corresponde a los Gobiernos Regionales.

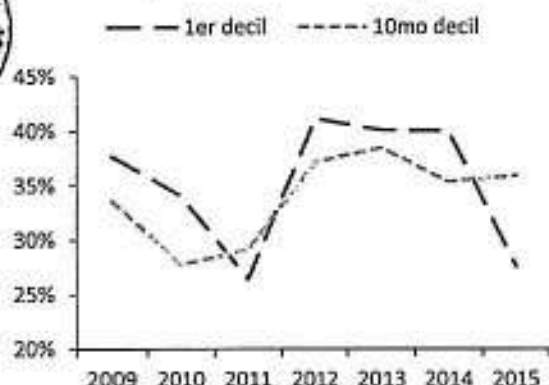
⁶ La deuda real de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales con las AFP asciende a S/ 10 044 millones de los cuales el 72,6% corresponde a los Gobiernos Regionales.

La regla de Gasto No Financiero presenta serias limitaciones en la medida que no está alineada con los objetivos macrofiscales y la gestión fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Así, si bien la política macrofiscal busca promover el gasto en inversión pública por parte de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, la regla de gasto no financiero establece límites al gasto; con lo cual, en la práctica, se hacen incongruentes ambos instrumentos. En ese sentido, la regla de gasto no financiero, al estar concentrada en la parte del gasto que es financiada mayormente con Recursos Determinados y Recursos Directamente Recaudados, principalmente canon, regalías e ingresos propios, que a su vez son utilizados en proyectos de inversión, ha inhibido el gasto de inversión de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en un periodo en el cual se buscaba dinamizarla.

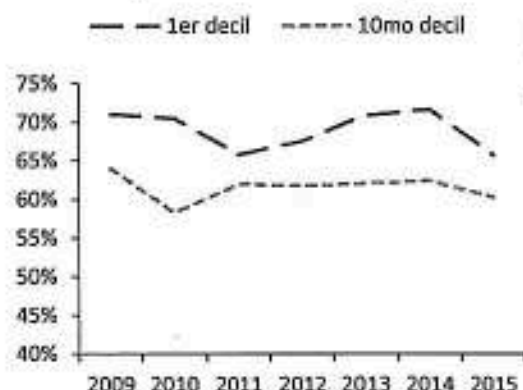
Ante este escenario, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales se han enfrentado, a consecuencia de la limitación de esta regla de Gasto No Financiero, al dilema del cumplimiento de la regla versus la ejecución de obras públicas que ya tenían programadas y que además eran incentivadas con una meta del Programa de Incentivos. En relación a lo anterior, por ejemplo, es importante indicar que en los Gobiernos Regionales con mayores niveles de canon como Cusco, Moquegua y Tumbes, el porcentaje de inversión respecto al Gasto No Financiero total pasó de 40% en el 2014, año en que se implementa la regla, a 28% en el 2015, cayendo 12 puntos porcentuales.

Similar situación se ha dado en el nivel local, donde la inversión pública de los Gobiernos Locales ubicados en departamentos que tienen recursos de canon y regalías han retraído en mayor medida sus niveles de inversión luego de implementada esta regla fiscal.

GR's: Gasto de Inversión departamental
(En % del Gasto Total)



GL's: Gasto de Inversión departamental
(En % del Gasto Total)



Elaboración: MEF

Nota: i) 1er decil agrupa a los departamentos con más canon: Cusco, Moquegua y Tumbes

ii) 10mo decil agrupa a los departamentos con menos canon: Amazonas, Lambayeque y San Martín.

La regla de Gasto No Financiero, también ha tenido efectos negativos en la provisión de servicios locales financiados con ingresos propios, en particular con tasas en el nivel municipal. Por lo general, el aumento de tasas locales va de la mano con el incremento de la demanda de servicios locales, pues estos ingresos tienen contraprestación de algún servicio (seguridad ciudadana, limpieza pública, etc.). Así, un incremento sustantivo del cobro de tasas por servicios, bajo el esquema de la regla, impedía incrementar este tipo de gastos que ya cuentan con financiamiento de los propios contribuyentes, limitando la mejora de la provisión de servicios locales.

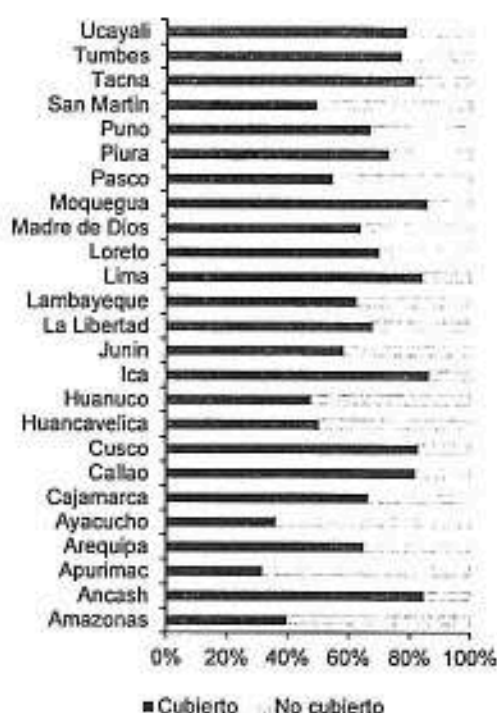
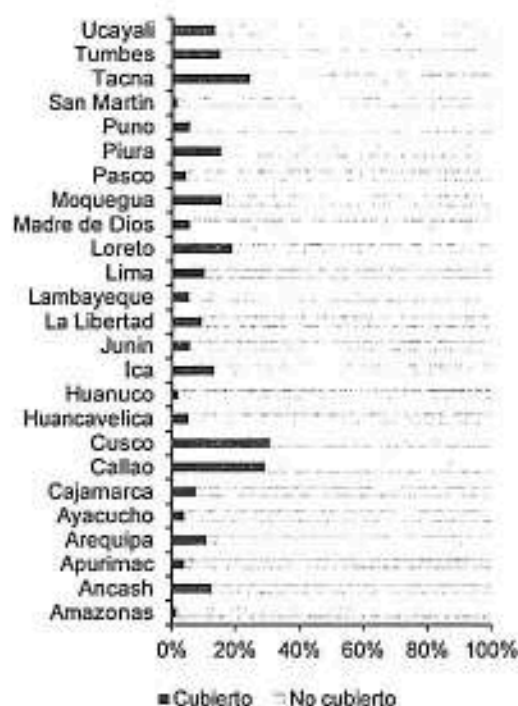
La presencia de saldos de balance en las finanzas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales ha sido un elemento que no ha sido considerado en su aplicación. Al ser estos, en la práctica, ahorros de recursos públicos, cuyo uso puede incrementar, de acuerdo al monto con que cuentan, el resultado del gasto no financiero, dado que no se encuentran presupuestados, tienen efectos en el desempeño del ratio de la regla de Gasto No Financiero. Es decir, si un Gobierno Regional o Gobierno Local decide utilizar sus saldos de balance para financiar una obra de envergadura corre el riesgo de incumplir la regla fiscal enfrentando un dilema entre realizar la inversión o cumplir la regla fiscal. Hay que notar que el incremento del gasto (de inversión) financiado con saldos de balance no representa riesgo fiscal alguno para la entidad, pues constituyen ahorros.

Otra característica de la regla de gasto no financiero es su asimetría, dado que el Gasto No Financiero computado para el cálculo de la regla es diferente al Gasto No Financiero total para cada una de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. En consecuencia, para efectos del cálculo de la regla no se considera las transferencias de Recursos Ordinarios que asigna el Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Los gastos financiados con estas transferencias constituyen en el nivel regional la mayor proporción de todo el gasto, ello a diferencia del nivel local que posee fuentes de financiamiento propio. Asimismo, en el nivel local, los Recursos Ordinarios se están convirtiendo en una fuente de financiamiento cada vez más importante en el gasto, en particular, destacan las Transferencias de Partidas para el financiamiento de proyectos de inversión pública que realizan los sectores en el transcurso del año fiscal.

La limitada cobertura de esta regla no permite monitorear el gasto agregado de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales haciendo confusa la explicación de la regla. Así, para el caso de los Gobiernos Regionales, en promedio, el 39% de su Gasto No Financiero quedó fuera del cálculo de la regla en el 2015. Esto genera un trato desigual a algunos Gobiernos Regionales que son altamente dependientes de transferencias de canon y regalías, por ejemplo, Cusco, Ancash y Moquegua, en relación a otros, como Amazonas, Madre de Dios y Lambayeque, que son menos dependientes de tales fuentes de financiamiento. En esa línea, por ejemplo, gran parte del Gasto No Financiero de los Gobiernos Regionales de Amazonas, Madre de Dios y Lambayeque se encuentran fuera del ámbito de la regla, lo que genera un sesgo en la aplicación de las sanciones y medidas correctivas.

GR's: Cobertura de la Regla de GNF, 2015
(En % del GNF Total)

GL's: Cobertura de la Regla de GNF, 2015
(En % del GNF Total)



Elaboración: MEF

En contraste, para el caso de los Gobiernos Locales, en promedio, el 29% del Gasto No Financiero no fue incluido en el cálculo de la regla de Gasto No Financiero. No obstante, dada la gran cantidad de Gobiernos Locales, existen los que están con alta cobertura de la regla; por lo general, los que dependen del canon y regalías y aquellos que están ubicados en los ámbitos metropolitanos que poseen ingresos propios considerables. De otro lado, existen gobiernos locales para los cuales la regla no les resulta relevante, destacando entre ellos los que no tienen niveles de recaudación de ingresos propios.

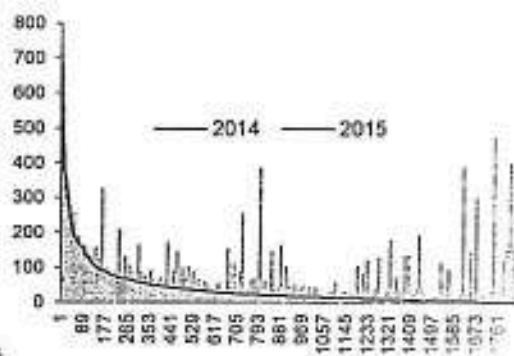
2.3. Medidas Correctivas Inhabilitantes

Las reglas fiscales vigentes para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, muestran limitaciones en relación a la aplicación de las medidas correctivas. La heterogeneidad de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en relación a sus capacidades de gestión y el tamaño que representan dentro del universo de las finanzas públicas, muestran que no es coherente un único tratamiento a estas entidades tan disímiles. Este es un factor de relevancia que agrava la situación de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que han incumplido circunstancialmente las reglas, dado que las medidas correctivas aplicadas por dicho incumplimiento les inhabilitan el acceso al financiamiento para inversión pública⁷. Este tipo de castigos, al reducir las posibilidades de financiamiento –sea de transferencias del nivel nacional o endeudamiento– de proyectos de inversión, tienen efectos negativos en la dinamización de la inversión pública, lo que implica un efecto pro cíclico de las reglas. En relación a ello, por ejemplo, en el 2016, mediante Resolución Ministerial N° 175-2016-EF/15, se aprobó el listado de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales sujetos a medidas correctivas, en el cual se incluía a 134 Gobiernos Locales y 9 Gobiernos Regionales.

⁷ Inhabilitación a las transferencias de partidas, la participación al financiamiento para obras públicas promovidos por el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local y la imposibilidad de concertar operaciones de financiamiento mayores a 12 meses para la adquisición de activos o financiamiento de proyectos de inversión, acorde al Informe Previo de Contraloría General de la República, debido al incumplimiento de reglas fiscales.

En el caso de la regla de deuda, si bien a partir del establecimiento de la misma y de su respectivo seguimiento se logró conocer la real magnitud del problema, no se establecieron medidas correctivas que ayuden a su disminución, haciendo el problema de la deuda de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales persistente en el tiempo. Así por ejemplo, los niveles de endeudamiento, en relación al ratio de Saldo de Deuda Total (SDT), llegaron a 633% en el 2014 y 715% en el 2015; y, en algunos Gobiernos Locales, como Ilaya (Tacna), Pueblo Libre (Lima) y El Callao (Lima), el incremento en el Saldo de Deuda Total ha superado los S/ 70 millones.

GL's: Ratio de Saldo de Deuda Total
(En %)



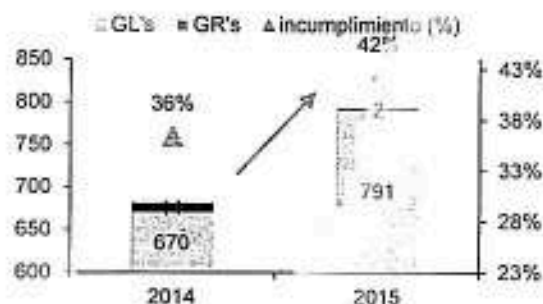
GL's: Diferencia en el Saldo de Deuda Total,
2015 - 2014
(En S/ millones)



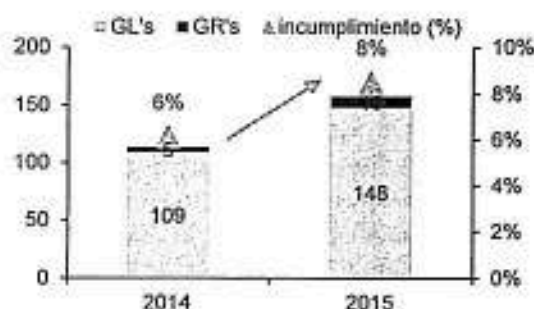
Elaboración: MEF

El incumplimiento de la regla de Saldo de Deuda Total aumentó de 6% a 8% respecto al total de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Así, a nivel de Gobiernos Locales, hubo un importante incremento al pasar de 109 Gobiernos Locales incumplidores en el 2014 a 148 en el 2015. Además, la magnitud del ratio de incumplimiento empeoró notablemente en el 2015, por ejemplo, el número de Gobiernos Locales incumplidores con una ratio superior a 200%, lo cual podría calificar como endeudamiento extremo, pasó de 38 entidades en el 2014 a 51 en el 2015. Para el caso de los Gobiernos Regionales, si bien el ratio de incumplimiento promedio pasó de 123% en el 2014 a 114% en el 2015, el número de Gobiernos Regionales incumplidores se duplicó en este periodo.

GR's y GL's: Regla de Gasto No Financiero
(En N° y %)



GR's y GL's: Regla de Saldo de Deuda
(En N° y %)



Elaboración: MEF

En relación a lo anterior, bajo el actual esquema de medidas correctivas partiendo de una situación de cumplimiento se sanciona por igual si el desvío respecto a la regla de Saldo de Deuda Total es marginal o inmenso. Así, el incumplimiento de la regla se activa con un ratio mayor a 100%, lo cual implica la misma medida correctiva (sanción) para aquellos Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que incumplían, por ejemplo, con un ratio de

100,03% o con un ratio de 600%, a pesar que ello no evidencia los mismos niveles de endeudamiento.

En consecuencia, el actual esquema de medidas correctivas, castiga con la misma severidad a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales con diferentes niveles de endeudamiento y; en algunos casos, se consideraba como cumplimiento de la regla de Saldo de Deuda Total a un ratio de 99.9% y como incumplimiento a un ratio de 100.01%, a pesar de tener, en ambos casos, la misma performance en relación a la regla de Saldo de Deuda Total.

De acuerdo con lo anterior, es necesario adecuar la regla de Saldo de Deuda Total a la realidad de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales estableciendo un esquema gradual de sanciones que permita diferenciar, por ejemplo, a aquellos Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales con ratios de incumplimiento entre 101% y 120% de aquellos con ratios de incumplimiento superiores a 300%.

Las implicancias de la actual regla de deuda establecen un umbral de endeudamiento a todos los mecanismos de promoción de la inversión de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Los límites establecidos por la regla de Saldo de Deuda no permiten a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, que son elegibles para realizar inversión bajo este esquema, firmar convenios con empresas privadas para el desarrollo de los proyectos. Nótese que la Ley N° 29230 establece que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales pueden utilizar un monto de hasta tres veces sus Recursos Determinados para desarrollar inversión pública mediante esta modalidad. No obstante, por lo general, existe el riesgo de incumplimiento de esta regla fiscal si se decide llevar a cabo inversiones por este medio. Esto es, la norma que regula las Obras por Impuestos, establece un techo de inversión mucho más alto del que permite la regla de Saldo de Deuda Total.

Ante estas limitaciones, es importante armonizar los objetivos de la regla de Saldo de Deuda Total y la promoción de la inversión por la modalidad de Obras por Impuestos. La inclusión del límite establecido por estas últimas, muestra un resultado hipotético en el que se muestra que los niveles de incumplimiento no varían mucho, a pesar, que el techo de la deuda ha aumentado.

III. EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL PROPUESTO PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES

En el nuevo marco de responsabilidad y transparencia fiscal para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales se establece que las leyes anuales de presupuesto, de endeudamiento y de equilibrio financiero, los créditos suplementarios y la ejecución presupuestal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en los aspectos que sean pertinentes, se sujetan a lo dispuesto en el artículo 6 de la presente norma.

Como principios de responsabilidad y transparencia fiscal para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, desarrollados en la presente norma, el Estado busca asegurar permanentemente la responsabilidad fiscal y el manejo transparente de las finanzas públicas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, que permitan la evaluación constante y la adopción oportuna de correctivos. Ello a fin de contribuir con la sostenibilidad de las finanzas públicas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales y la estabilidad macroeconómica.

Como ámbito de aplicación se establece que las disposiciones contenidas en la presente norma se aplican a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales y a las entidades que se señalen en el presente Decreto Legislativo.

3.1. Reglas Fiscales para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

Dadas las limitaciones del actual marco fiscal para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, establecido en la Ley N° 30099 Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal y sus modificatorias, se propone establecer un nuevo Marco Fiscal para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, tanto en relación a nuevas reglas fiscales como sanciones más realistas, acordes con las especificidades de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales del país. Junto a ello, es de sustancial relevancia implementar medidas de acompañamiento y seguimiento desde el Ministerio de Economía y Finanzas, ente rector de la política fiscal.

Esta nueva norma, establecerá un marco de responsabilidad y disciplina fiscal, mediante dos nuevas reglas fiscales para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en línea con los objetivos macro fiscales y el fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas. Junto a ello, se propone una regulación más gradual, comprometida con elevar las capacidades de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales considerando la heterogeneidad de los mismos. La primera regla está relacionada a limitar los niveles de endeudamiento y la segunda busca promover el gasto de inversión y la sostenibilidad de los ingresos.

Esta propuesta rescata la experiencia del anterior esquema y establece innovaciones que permitirán contar con un nuevo marco fiscal para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales con reglas fiscales transparentes, creíbles y oportunas, acordes a la realidad y ancladas a los objetivos de la política macrofiscal. Con ello, se busca garantizar constantemente la sostenibilidad fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en el corto, mediano y largo plazo.

Las nuevas reglas fiscales son:

a) Regla de Saldo de Deuda Total

Establece que la relación entre el Saldo de Deuda Total y el promedio de los Ingresos Corrientes Totales de los últimos cuatro (4) años o la relación entre el Saldo de Deuda Total y el límite establecido en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29230, la que resulte menor, no debe ser superior al cien (100) por ciento.

$$R_t^{sdt} : \frac{SDT_t}{ICT_{t-3,t}} \leq 100\% \quad \text{ó} \quad \frac{SDT_t}{3Canon} \leq 100\%$$

Donde:

R_t^{sdt} = Ratio de Saldo de Deuda Total en el periodo t .

SDT_t = Saldo de deuda total en el periodo t .

$ICT_{t-3,t}$ = Ingreso corriente total promedio de los periodos $t-3$ a t en el periodo t .

$3Canon$ = Suma de los flujos transferidos por concepto de Recursos Determinados provenientes del Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones durante los dos (2) últimos años más el tope presupuestal por el mismo concepto

incluido en el Presupuesto Institucional de Apertura correspondiente a la fecha de suscripción del referido convenio de cooperación.

Esta nueva regla de deuda, además de incorporar la deuda real y la deuda exigible, incluye un componente que diferencia el tope de endeudamiento de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que tienen capacidad para realizar Obras por Impuestos y mayor capacidad de endeudamiento de otros Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que no tienen tales condiciones, en línea con lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29230.

b) Regla de Ahorro en Cuenta Corriente

Establece que la diferencia entre el Ingreso Corriente Total y el Gasto Corriente No Financiero Total no debe ser negativo.

$$R_t^{acc}; ICT_t - GNFC_t \geq 0$$

Donde:

- R_t^{acc} = Ratio de Ahorro en Cuenta Corriente en el periodo t .
- ICT_t = Ingreso Corriente Total en el periodo t .
- $GNFC_t$ = Gasto Corriente No Financiero en el periodo t .

El establecimiento de la regla de Ahorro en Cuenta Corriente, en reemplazo de la regla de Gasto No Financiero, parte del principio de una política fiscal eficiente, la cual debe asumir el equilibrio entre los ingresos y gastos públicos de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Es decir, el establecimiento de un umbral mínimo de cero (0) por ciento, permite determinar una restricción presupuestaria para cada uno de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, alineado su gasto corriente no financiero al monto de sus ingresos corrientes.

Con esto se busca regular el gasto corriente en los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, estableciendo un límite en función a sus ingresos corrientes. En un contexto donde las transferencias de canon y regalías han caído fuertemente, la manera más idónea de aumentar el gasto corriente, en función a sus necesidades de gasto, es mediante el incremento de sus ingresos propios, los cuales, en el mediano y largo plazo, constituyen fuentes sostenibles de financiamiento.

Al no incorporar el gasto de capital, la nueva regla de Ahorro en Cuenta Corriente, permite liberar recursos y dinamizar la inversión pública de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, lo cual, es prioritario, dada la brecha de infraestructura en el interior del país.

3.2. Medidas Correctivas

Las especificidades de las finanzas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales requieren establecer no solo como incumplimiento la superación del límite impuesto por las reglas fiscales, sino dos incumplimientos adicionales que son estrictamente necesarios para mejorar la gestión fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales y fortalecer los mecanismos de control en el nivel nacional. Un primer incumplimiento, constituye el superar el límite de los niveles de endeudamiento y del ahorro en cuenta corriente establecidos de manera gradual con la presentación de la Ficha de Análisis Multianual de Gestión Fiscal.

Junto a ello, se sanciona el incumplimiento de la presentación de la información financiera necesaria para el seguimiento de las finanzas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. En particular, la información que de acuerdo a la Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad, las entidades del Estado, dentro de las que se encuentran los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, deben de presentar oportunamente al Ministerio de Economía y Finanzas. Si bien los niveles de omisión de la presentación de esta información no son muy altos, la ausencia de la misma limita el monitoreo del cumplimiento de reglas.

De otro lado, se ha establecido también como incumplimiento la no presentación de la Ficha de Análisis Multianual de Gestión Fiscal. Debido a que este documento constituye un diagnóstico de la situación actual las finanzas públicas de cada Gobierno Regional y Gobierno Local obligado a presentarla y la proyección en el corto plazo.

Asimismo, la propuesta normativa brinda un tratamiento diferenciado a los incumplimientos. Además, se ha establecido tres niveles de incumplimiento: leve, grave y muy grave. Las bondades de un esquema de aplicación de incumplimientos de manera gradual, radican en que la dimensión de los mismos requiere de sanciones que permitan que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales tengan la posibilidad de subsanarlos mismas y alinearse a una situación fiscal holgada. La persistencia de los incumplimientos, amerita una sanción más fuerte que garantice la credibilidad de las medidas correctivas y de las reglas fiscales.

Dada la heterogeneidad de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, es necesario implementar también medidas correctivas en proporción a la magnitud de la infracción. Así por ejemplo, dado que no existe un patrón único de comportamiento fiscal a nivel de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, es importante graduar el tipo de medida correctiva en función a la performance del comportamiento respecto a la regla.

GR's y GL's: Medidas Correctivas

Esquema Vigente	Marco Propuesto
Sanción si hay incumplimiento de reglas fiscales e incumplimiento de metas de convergencia.	Sanción frente al incumplimiento de las reglas fiscales.
No hay gradualidad de los incumplimientos.	Gradualidad de los incumplimientos y medidas correctivas: A los incumplimientos leves, graves y muy graves se le asocia medidas correctivas según la severidad del incumplimiento.
Impedimento de participar en los recursos del Foniprel.	No considera impedimento para acceder a recursos para financiar inversión.
Impedimento de acceder a operaciones de endeudamiento de corto plazo.	Se mantiene; pero no restringe el financiamiento en el marco del Sistema Nacional de Tesorería.
Impedimento de financiamiento de PIP's financiados con transferencia de partidas por parte del Gobierno Nacional.	No considera impedimento para acceder a recursos para financiar inversión.
No considera.	Impedimento de acceder a la opinión favorable del MEF para

	acceder a recursos que impliquen mayor endeudamiento.
--	---

El listado de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales sujetos a medidas correctivas se aprueba mediante Resolución Ministerial, dentro de los primeros quince (15) días calendario del mes de junio de cada año. Incluye únicamente a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que hayan incurrido en incumplimientos graves y muy graves. Las medidas correctivas tienen vigencia de un año, surten efecto hasta la publicación de la Resolución Ministerial que determine las medidas correctivas aplicables en el año fiscal siguiente.

3.3. Acompañamiento y Seguimiento de las Finanzas Públicas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

a) Acompañamiento y Buenas Prácticas de Gestión Fiscal

Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales sujetos a medidas correctivas por incumplimientos graves pueden solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas acompañamiento técnico a fin de implementar buenas prácticas de gestión fiscal para garantizar la sostenibilidad fiscal de la entidad.

Asimismo, para el caso de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que se encuentren sujetos a medidas correctivas por incumplimientos muy graves, se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a adoptar medidas para la cautela del adecuado uso de los recursos públicos en particular a adoptar medidas para mantener la adecuada ejecución del gasto, así como para garantizar la prestación de servicios por parte de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a favor de la población.

b) Seguimiento

El seguimiento de las finanzas públicas y el cumplimiento de las reglas fiscales para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales es otro punto abordado en esta propuesta, a diferencia del marco fiscal establecido en la Ley N° 30099 se reduce de 3 a 2 los reportes sobre el desempeño financiero y cumplimiento de reglas para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales:

- Un reporte de seguimiento trimestral de las finanzas públicas y del cumplimiento de reglas fiscales para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario de finalizado cada trimestre, con la información disponible a la fecha de su elaboración.
- Un Informe Anual de Evaluación de Cumplimiento de Reglas Fiscales para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales correspondiente al año fiscal anterior a la publicación, dentro de los primeros quince (15) días calendario del mes de junio de cada año.

De otro lado, es de sustancial relevancia dotar de apoyo a la gestión fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. La experiencia reciente y las fallas de la descentralización de las finanzas públicas dan cuenta de la necesidad de fortalecer el apoyo y la coordinación fiscal desde el nivel nacional. En tal sentido, el Ministerio de Economía y Finanzas a fin de fortalecer la coordinación con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales establecerá una Dirección General (Dirección General de Apoyo

Fiscal Subnacional y Calidad de Gasto) que se encargue de manera exclusiva apoyar y acompañar a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en asuntos fiscales y en la mejora de la provisión de servicios descentralizados a su cargo. Dicha Dirección General emitirá directivas para la mejor aplicación del presente Decreto Legislativo y su reglamento.

Finalmente, un aspecto de sustancial relevancia para las finanzas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales es establecer la viabilidad fiscal de las nuevas jurisdicciones nacionales que se propongan crear. Esto es importante, dado que la creación de nuevos distritos y/o provincias tienen implicancias fiscales que repercuten en las finanzas públicas generando atomización de recursos públicos y pérdida de economías de escala en la provisión de servicios públicos descentralizados. En ese sentido, para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos y/o provincias, se requiere contar con un informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas respecto de la sostenibilidad fiscal de las jurisdicciones involucradas en la propuesta.

3.4 Transparencia Fiscal

Dentro del actual contexto, se encuentra imprescindible la elaboración de la Ficha de Análisis Multianual de Gestión Fiscal (FAMGF), con el fin de mejorar el acompañamiento, la rendición de cuentas y la planificación de la gestión fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Su implementación seguirá la línea de incorporación gradual de su predecesor, el Informe Multianual de Gestión Fiscal, considerando la heterogeneidad de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, especialmente en el ámbito de los gobiernos locales.

La FAMGF se constituye como instrumento de transparencia y seguimiento de la gestión fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que será de presentación periódica y obligatoria y se incluirá una Declaración Jurada validada por el titular del pliego, cuando corresponda, y un Anexo de "Compromisos de cumplimiento de reglas fiscales" que permita mejorar de manera planificada su desempeño fiscal y transitar en un mediano plazo hacia un escenario favorable.

Finalmente, se propone un seguimiento continuo de las finanzas públicas y del cumplimiento de las reglas fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a través de la publicación de un reporte fiscal mensual sobre lo expuesto en la Ficha de Análisis Multianual de Gestión Fiscal.

Los objetivos de la FAMGF serán:

- Mejorar el monitoreo del manejo de las finanzas públicas de los Gobiernos Regionales y Locales por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Involucrar directamente a las autoridades de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en el seguimiento de los criterios de sostenibilidad fiscal de sus entidades.
- Establecer herramientas técnicas estandarizadas metodológicamente y útiles a la gestión que simplifiquen el seguimiento y monitoreo de los criterios de sostenibilidad de las finanzas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.
- Brindar al ciudadano medios de información y de análisis comparable de la gestión de las finanzas públicas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

La FAMGF permitirá a la gestión identificar sus debilidades internas, mejorar el control sobre los procesos que se desarrollan en el plano financiero así como conocer la situación de sostenibilidad fiscal de otras entidades a nivel nacional. La ciudadanía con ello, contará con un instrumento de acceso público que le brindará información fiscal de su localidad y

región, la misma que le permitirá contrastar los procesos de rendición de cuentas en materia financiera.

IV. RESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES

El Estado busca asegurar permanentemente la sostenibilidad fiscal, entendida como una trayectoria baja y estable de la deuda pública. Para dicho fin se contempla dos reglas fiscales de deuda pública, una a nivel del Sector Público No Financiero y otra a nivel de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

El nivel de endeudamiento de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, que se ha ido incrementando en los últimos años representa un riesgo fiscal macroeconómico así como de viabilidad de dichos niveles de gobierno. Por ejemplo, el saldo de deuda pública subnacional se incrementó de S/ 15 409 millones en el 2011 a S/ 25,948 millones en el 2015, representando el 4.2% del Producto Bruto Interno de dicho año. La principal fuente de este incremento fueron los intereses moratorios de una deuda generada por retenciones efectuadas por los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a sus trabajadores y no pagadas a la ONP, EsSalud y AFP, principalmente.

Para hacer frente a esta situación, tal como se ha mencionado en párrafos precedentes, se propone una nueva regla de deuda para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales acompañada de un programa de saneamiento que consiste en una extinción de las multas e intereses generados por esta deuda no pagada con la ONP y EsSalud y el reconocimiento de una rentabilidad del sistema privado de pensiones con relación a los aportes no pagados por los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a dicho sistema de pensiones. La deuda saneada puede ser pagada en una sola cuota o fraccionada según la capacidad de cada Gobierno Regional y Gobierno Local.

La complementariedad entre el programa de saneamiento y la regla fiscal de deuda para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales es clave para asegurar la credibilidad de la mencionada regla. Sin este programa de saneamiento los niveles de endeudamiento se mantendrían en niveles insostenibles, provocando un alto nivel de incumplimiento de la regla de deuda y poniendo en riesgo la estabilidad macroeconómica. Cabe señalar que, la literatura económica señala que una regla fiscal con un alto grado de incumplimiento ve mermada su credibilidad y eficacia para corregir desequilibrios fiscales.

Finalmente, con relación al pedido de facultades para legislar sobre el alineamiento de las reglas fiscales subnacionales con los objetivos macrofiscuales⁸, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República señala expresamente en el Dictamen recaído en el proyecto de Ley que delega facultades legislativas al Poder Ejecutivo que, dentro de las medidas propuestas por el Poder Ejecutivo para atender la problemática relacionada a la deuda fiscal subnacional, incluye regular tanto las reglas fiscales de dichos gobiernos como la deuda con la ONP y EsSalud (administradas por la SUNAT) y las AFP:

"Permitir entre otras cosas, que los gobiernos regionales y locales reestructuren sus deudas con SUNAT y AFP, de modo que las reglas se alineen con la realidad de gobiernos regionales y locales".

a) Sinceramiento de la Deuda con EsSalud y ONP

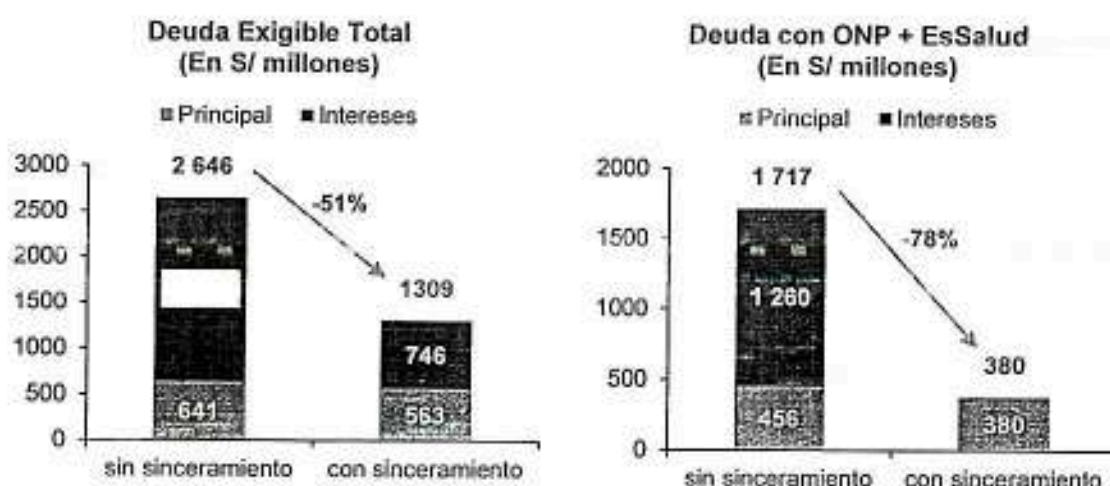
⁸ Literal d) del numeral 1 del artículo 2 de la Ley N° 30506, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la Facultad de Legislar en materia de Reactivación Económica y Formalización, Seguridad Ciudadana, Lucha contra la Corrupción, Agua y Saneamiento y Reorganización de Petróleo S.A.

La deuda exigible de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales con las entidades previsionales del Estado como el Seguro Social de Salud - EsSalud y la Oficina de Normalización Previsional - ONP, administrados por la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria – SUNAT, asciende a S/ 1 717 millones. En la presente norma se establece, con carácter excepcional, el Régimen de Sinceramiento aplicable de los Gobiernos Regionales, regulados por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales aprobada por la Ley N° 27867 y modificatorias, y Gobiernos Locales, regulados por la Ley Orgánica de Municipalidades aprobada por la Ley N° 27972 y normas modificatorias, sin incluir a las municipalidades de centros poblados, respecto de la deuda tributaria por concepto de aportaciones al EsSalud y a la ONP. Este Régimen incluye a las mencionadas deudas hasta el periodo tributario de diciembre 2015 y pendiente de pago, cualquiera sea su estado.

El presente Régimen de Sinceramiento permite extinguir multas, intereses, intereses capitalizados y actualización aplicada conforme a ley, recalculándose el tributo insoluto considerando la variación anual del Índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana o una variación anual del 6% (seis por ciento), la que sea menor.

Las modalidades de pago a elegir previstas son pago al contado y pago fraccionado. En este último caso, hasta un máximo de ciento veinte (120) cuotas y con un interés de fraccionamiento equivalente a la tasa de interés anual efectiva de tres por ciento (3%)⁹, previo acuerdo de Consejo Regional o Concejo Municipal, de acuerdo con las disposiciones que se establezcan en el reglamento del presente Régimen y en la forma y condiciones señaladas en la resolución de superintendencia que la SUNAT emita para tal efecto.

El resultado esperado de la implementación del Régimen de Sinceramiento consiste en que la deuda disminuiría de S/ 2 646 millones a S/ 1 387 millones y la deuda con EsSalud y la ONP se reducirá de S/ 1 717 millones a S/ 380 millones, costo que tendría que ser asumido por los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que se acojan al referido Régimen.



Fuente: SUNAT, SBS

De este modo, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales pueden acogerse al Régimen de Sinceramiento desde la entrada en vigencia de la resolución que la SUNAT emita regulando la forma y condiciones de la solicitud de acogimiento y hasta el 31 de

⁹ Porcentaje que corresponde a la inflación promedio de los últimos 7 años.

julio de 2017. Para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que presenten la solicitud de acogimiento al Régimen de Sinceramiento, por las deudas, periodos y montos solicitados, se suspende la cobranza coactiva desde el mismo día de la presentación hasta que se resuelva su solicitud. Asimismo, respecto de la deuda cuyo acogimiento fue aprobado y la deuda extinguida, no se ejerce o, de ser el caso, se concluye cualquier acción de cobranza coactiva.

El Gobierno Regional y Gobierno Local¹⁰, establece la fuente de financiamiento para el pago de las cuotas del Régimen de Sinceramiento así como la autorización a la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas para que proceda a la afectación relacionada con el pago de las cuotas fraccionadas que será con cargo a los recursos que dichos Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales determinen, sujeto a las restricciones vigentes respecto del uso de los recursos¹¹.

El Régimen de Sinceramiento se financia con cargo al presupuesto institucional de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a partir del Año Fiscal 2018, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

b) Reprogramación de Aportes al Fondo de Pensiones (REPRO – AFP)

Teniendo en cuenta que la deuda real, aquella constituida por los pasivos de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales con las Administradoras de Fondos de pensiones, es la más dinámica y de mayor crecimiento, principalmente por los intereses moratorios (97% del total de la deuda), es necesario establecer una reprogramación de los aportes con el fin sanear estos pasivos. En relación a ello, la reprogramación comprenderá a todos los Aportes Previsionales al Fondo de Pensiones del Sistema Privado de Pensiones, los cuales no fueron cancelados en su oportunidad por los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, otras entidades públicas y empresas del sector privado al 31 de diciembre del 2015.

La reprogramación facultara a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP a disponer que las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, mediante conciliación con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, determinen el monto real a pagar de la deuda derivada de los aportes previsionales que no fueron cancelados en su oportunidad, en la forma y plazos que establezca el reglamento del REPRO - AFP. Una vez determinado el monto real de la deuda materia de acogimiento y reprogramación, puede ser pagada en un (01) año y/o fraccionada hasta un máximo de diez (10) años, previo acuerdo de Consejo Regional o Concejo Municipal¹².

La deuda materia de reprogramación se actualiza desde la fecha de su exigibilidad hasta el último día del mes anterior a la fecha de solicitud aplicándole la rentabilidad nominal obtenida en el Sistema Privado de Pensiones durante dicho período que determine la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Quedan extinguidos las multas, recargos e

¹⁰ Previo acuerdo de Consejo Regional o Concejo Municipal. En el caso de las municipalidades este acuerdo debe considerar los límites de compromisos establecidos en el artículo 69 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

¹¹ Esto implica que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales deberán utilizar los recursos de libre disponibilidad tales como Recursos Directamente Recaudados, FONCOMUN, Participación de Renta de Aduanas, y otros que pueden ser destinados a este fin específico.

¹² En observancia a lo contemplado en las disposiciones que se establezca en el reglamento del REPRO – AFP, con respecto al número de cuotas, interés aplicable a las cuotas impagas, recursos para el pago de las cuotas, incumplimiento de pago de cuotas de la deuda materia de acogimiento, entre otras que resulten necesarias.

intereses. Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales pueden solicitar la reprogramación de su deuda a las AFP, presentando su solicitud de acogimiento al REPRO – AFP, hasta el 31 de julio de 2017. Asimismo, para el caso de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que se acojan al REPRO-AFP, se suspende los procedimientos de cobranza judicial.

El Gobierno Regional y Gobierno Local¹³, establece la fuente de financiamiento para el Régimen de Sinceramiento de Deudas a EsSalud y ONP así como la autorización a la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público para que proceda a la afectación relacionada con el pago de las cuotas fraccionadas que será con cargo a los recursos que dichos Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales determinen, con arreglo a las disposiciones vigentes respecto al uso de los recursos.

Los resultados de la reprogramación de la deuda real podrían reducir un 84% el stock de la misma, hipotéticamente, esta deuda podría pasar de más de S/ 10 mil millones a aproximadamente S/ 1 500 millones. Este probable resultado contribuiría a mejorar la sostenibilidad de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que se encuentran altamente endeudados por este concepto, que en algunos casos alcanza los S/ 668 millones y tan solo los 22 gobiernos (3 de los cuales son GL's) más endeudados concentran el 74.3% de éste tipo de deuda. Todo esto sin poner en riesgo la sostenibilidad de una AFP en particular o del Sistema Privado de Pensiones en su conjunto y tampoco la pensión de los afiliados; por el contrario se haría efectivo el pago de una deuda que a todas luces es impagable para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, dados los tamaños de sus presupuestos. El costo de este programa tendría que ser asumido por los gobiernos regionales y locales que se acojan.



Resultados esperados por la implementación de un programa de reprogramación de aportes al Sistema Privado de Pensiones



Fuente: MEF

De igual modo, se propone que durante el 2017 los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales adopten acciones respecto al acogimiento al programa de reprogramación de aportes al sistema privado de pensiones planteado y que los pagos se realicen en una o varias cuotas, con cargo al Presupuesto Institucional de Apertura de cada Gobierno Regional y Gobierno Local a partir del Año Fiscal 2018

3.5 Otras Disposiciones Reguladas en el Decreto Legislativo

a) Fortalecimiento de las finanzas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

¹³ Previo acuerdo de Consejo Regional o Concejo Municipal.

El Ministerio de Economía y Finanzas implementa las medidas y mecanismos para el seguimiento y acompañamiento del cumplimiento de las reglas fiscales, lo que comprende el seguimiento de los resultados de la gestión y calidad de gasto público respecto a sectores priorizados; y formula, propone, implementa y evalúa los lineamientos, criterios, normas e instrumentos relacionados a la descentralización fiscal y brindar acompañamiento técnico a fin de implementar buenas prácticas de gestión fiscal.

b) Informe Previo de Evaluación de la Sostenibilidad Fiscal

Se establece como requisito contar con un informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas respecto de la sostenibilidad fiscal, para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos y/o provincias.

c) Requisito Previo de Cumplimiento de Reglas Fiscales para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

Se establece como requisito previo a la celebración de un contrato de Asociaciones Público Privadas – APPs o de un convenio de Obras por Impuestos - OXI, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales deberán cumplir con las reglas fiscales previstas en el artículo 6 de la presente norma a partir del año 2018. Asimismo, se dispone que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que cuenten con un nivel de calificación crediticia vigente igual o superior a BBB+, extendida por una empresa calificadora de riesgo, podrán gestionar operaciones de endeudamiento directas o garantizadas no resultando de aplicación lo señalado en el artículo 6, 7 y 8 de la presente Ley para dichos casos.

d) Pagos Indevidos Efectuados al Sistema Nacional de Pensiones

Se autoriza a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) a transferir directamente a las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP), los montos correspondientes a las aportaciones previsionales de trabajadores afiliados al Sistema Privado de Pensiones que hubiere recibido a partir de enero de 2012, considerando la rentabilidad nominal obtenida en el Sistema Privado de Pensiones durante el período correspondiente. El Ministerio de Economía y Finanzas, establecerá mediante Decreto Supremo, las normas necesarias para la mejor aplicación de la presente disposición.

e) Pagos de Retenciones a Cargo de las Unidades Ejecutoras

Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, a implementar los procedimientos que sean necesarios para que el pago de obligaciones, constituidas por retenciones por concepto de aportaciones a las AFP's, EsSalud y ONP, así como los tributos administrados por SUNAT a cargo de las unidades ejecutoras del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, sea realizado en forma simultánea al pago de las respectivas planillas de remuneraciones y pensiones y de los Contratos Administrativos de Servicios (CAS), según corresponda, y así se garantice a los servidores públicos y cesantes su acceso a la debida percepción de los servicios o aseguren la atención de sus derechos regulados por los regímenes prestacional y de la seguridad social en vigencia.

f) Reglamentación

Se establece un plazo de sesenta (60) días hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano" para que el Poder Ejecutivo, mediante

decreto supremo apruebe el reglamento de la presente norma refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas.

ANÁLISIS COSTO- BENEFICIO

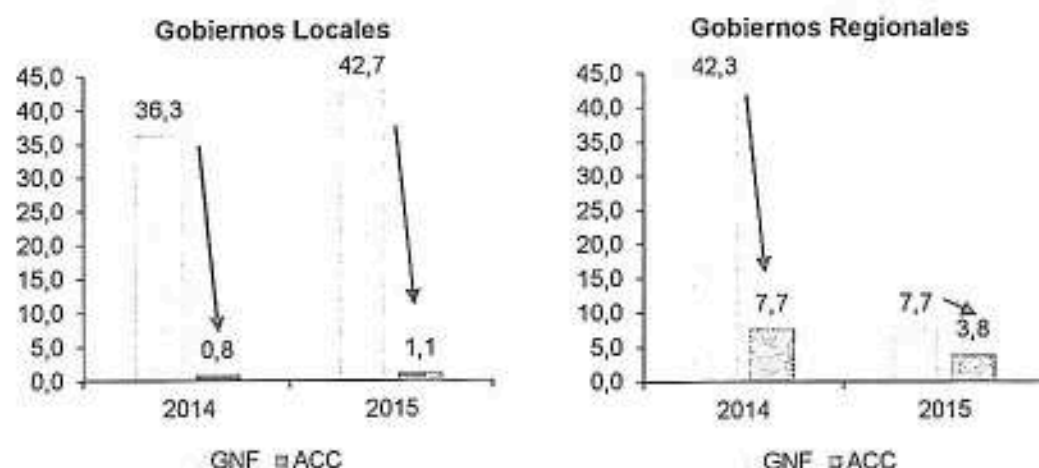
El presente proyecto de ley tiene como objetivo fomentar la sostenibilidad de las finanzas públicas de los Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales y articularla a los objetivos macrofiscales vigente así como establecer mecanismos de saneamiento de la deuda. Considerando que la adhesión al mecanismo de saneamiento será voluntario y a un plazo a establecerse con cada Gobierno Regional y Gobierno Local, los costos que le irrogara a cada Gobierno Regional y Gobierno Local estarán en función a la dimensión de su deuda y al periodo de tiempo que acuerde. En el caso del saneamiento de la deuda de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales por las contribuciones y los aportes no pagados a EsSalud y a la ONP podrían reducirse en casi S/ 1 400 millones y la deuda con las AFP por los aportes no pagados al Sistema Privado de Pensiones podría bajar en casi S/ 8 500 millones. Para EsSalud y la ONP el Programa de Sinceramiento de la deuda de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales implica la recuperación de la deuda o percepción de ingresos de difícil recuperación lo que redundara en el cumplimiento de sus fines, brindar mejores servicios de salud y de pensiones a sus afiliados.

De implementarse el programa de saneamiento de las deudas exigible y real, permitiría que el nivel de saldo de deuda total de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales se reduzca en casi S/ 10 000 millones con lo cual el nivel de incumplimiento de la regla fiscal de saldo de deuda se reduciría a menos de 100 Gobiernos Locales de un total de 1874 y donde el 100% de los Gobiernos Regionales pasarían a una situación de cumplimiento de esta regla fiscal.

De otro lado, al sustituir la regla de Gasto No Financiero por la regla de Ahorro en Cuenta Corriente, se reducirían los niveles de incumplimiento. Por ejemplo, considerando una situación en el que la regla de Ahorro en Cuenta Corriente hubiera estado vigente en los años 2014 y 2015, años de vigencia de la regla de Gasto No Financiero, los niveles de incumplimiento en relación a la regla de Gasto No Financiero hubieran sido muy inferiores. Lo cual es una mejora importante. Así, para el caso de los Gobiernos Locales, el incumplimiento, se habría reducido de 42.7% a 1.1% en el 2015. En esa misma línea, para el caso de Gobiernos Regionales, el incumplimiento hubiera pasado de 7.7% a 3.8%.



**GR's y GL's: Niveles de Incumplimiento de la Regla de GNF y de ACC
(En % del total de GL's y GR's)**



Elaboración: MEF

**ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA
EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

El presente proyecto de norma deroga la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal y sus modificatorias, así como todas las normas que se opongan al presente Decreto Legislativo, a partir de la entrada en vigencia de la presente norma, 1 de enero de 2017. Asimismo, deroga la Resolución Ministerial N° 175-2016-EF/15, que aprueba la relación de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales sujetos a medidas correctivas y sus alcances, a partir del día siguiente de la publicación de la presente norma.

Finalmente, se establecen diversas normas de carácter transitorio para el año fiscal 2017 referidas a que continuarán vigentes el reglamento de la Ley N° 30099 aprobado por el Decreto Supremo N° 104-2004-EF y modificatorias y las Resoluciones Supremas y Ministeriales correspondientes, así como la Resolución Ministerial N° 338-2014-EF/15, que son de aplicación en lo que no se oponga a lo previsto en el presente Decreto Legislativo en tanto se aprueban sus normas reglamentarias. También hace precisiones sobre la cobertura estadística del cálculo de las reglas fiscales y de la evaluación de las reglas fiscales vigentes en el 2016 que se realizará en el 2017.

