

Informe N° 005-2020-CF

Opinión del Consejo Fiscal acerca del cumplimiento de las reglas fiscales vigentes en 2019

El presente informe contiene la opinión colegiada del Consejo Fiscal (CF) sobre el cumplimiento de las reglas fiscales aplicables al Sector Público No Financiero (SPNF)¹ vigentes durante el año 2019, según lo reportado en la “*Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal 2019*”². Las reglas fiscales evaluadas son las dispuestas en la Ley N° 30637, Ley que dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del Sector Público No Financiero³.

De esta manera, el CF cumple con su función de emitir opinión sobre el cumplimiento de las reglas fiscales aplicadas al SPNF dentro de los plazos establecidos. Dicha función está establecida en el Decreto Legislativo N° 1276 que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero (MRTF-SPNF) y su reglamento, y cumple con las disposiciones para la implementación y funcionamiento del CF establecidas en el Decreto Supremo N° 287-2015-EF y modificatorias.

Es preciso mencionar que, aun cuando se ha decretado la suspensión de las reglas fiscales para los años 2020 y 2021 en atención a la emergencia sanitaria y económica producida por el COVID-19, la evaluación del cumplimiento de las reglas fiscales en 2019 y de las razones que explican los desvíos entre los objetivos macrofiscales trazados para dicho año y los resultados obtenidos, permite identificar espacios de mejora para la gestión responsable de la política fiscal. Mas aún, considerando este contexto adverso, en donde será crucial la reconstrucción de las finanzas públicas en los siguientes años. Así, el CF busca seguir contribuyendo con la transparencia y el fortalecimiento de la institucionalidad de las finanzas públicas.

¹ La Resolución Ministerial N° 153-2020-EF/15 postergó la publicación del “Informe Anual de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Locales al 2019” a más tardar hasta el 31 de julio de 2020. Esto debido a que la Resolución Directoral N° 007-2020-EF/51.01 postergó la entrega de la información financiera y presupuestaria de los gobiernos regionales y locales para la elaboración de la Cuenta General de la República 2019 hasta el 15 de mayo de 2020 (siendo la fecha original de entrega el 31 de marzo). Por lo tanto, en este informe el CF no se pronuncia sobre el cumplimiento de las reglas de aplicación a los gobiernos subnacionales.

² La opinión del Consejo Fiscal se basa en la copia de la “*Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal 2019*” (DCRF) remitida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), mediante Oficio N° 114-2020-EF/10.01 del 29 de mayo de 2020. De acuerdo con el reglamento del Decreto Legislativo N° 1276, la Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal contiene la evaluación del cumplimiento de las reglas macrofiscales vigentes.

³ La Ley N° 30637 (agosto 2017) dispuso la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas fiscales establecidas en el Decreto Legislativo N° 1276, estableciendo modificaciones a las reglas fiscales durante el periodo 2017-2021, ante la ocurrencia del fenómeno climático El Niño Costero en 2017.

Cumplimiento de las reglas macrofiscales para el Sector Público No Financiero⁴

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley N° 30637, en 2019 estuvieron vigentes las siguientes reglas de aplicación para el SPNF⁵:

- I. **Regla del saldo de la deuda del SPNF:** *“la deuda bruta total del Sector Público No Financiero no debe ser mayor al treinta (30) por ciento del Producto Bruto Interno”.*

Evaluación del cumplimiento de la regla: el saldo de la deuda del SPNF al 31 de diciembre de 2019 fue de S/ 206 411 millones, mientras que el Producto Bruto Interno (PBI) ascendió a S/ 769 863 millones. De esta forma, la deuda pública ascendió a 26,8 por ciento del PBI. En consecuencia, se cumplió la regla macrofiscal del límite de deuda del SPNF.

- II. **Regla de resultado económico del SPNF:** El déficit fiscal anual del SPNF para el año fiscal 2019 no debe ser mayor a 2,9 por ciento del PBI.

Evaluación del cumplimiento de la regla: en 2019 el resultado económico del SPNF fue deficitario en S/ 12 531 millones, que equivale a -1,6 por ciento del PBI en 2019. En consecuencia, se cumplió con la regla de resultado económico del SPNF.

Respecto al Marco Macroeconómico Multianual 2019-2022 (MMM)⁶, en el que se preveía un déficit fiscal de 2,7 por ciento del PBI, el déficit fiscal de 2019 fue menor en 1,0 punto porcentual (p.p.) del PBI. La diferencia se explicó porque se registraron mayores ingresos fiscales por 0,6 p.p. del PBI y menores gastos no financieros, por 0,3 p.p. del PBI, que los previstos en el MMM (el gasto corriente fue 0,2 p.p. del PBI mayor, mientras que el gasto de capital fue 0,5 p.p. del PBI menor).

- III. **Regla de gasto corriente no financiero sin mantenimiento del Gobierno General:** *“la tasa del crecimiento real anual del Gasto Corriente del Gobierno General, excluyendo el gasto de mantenimiento, no debe ser mayor a la resultante del promedio de veinte (20) años del crecimiento real anual del PBI, al que se reduce un punto porcentual (1,0 p.p.)”⁷.* De acuerdo con las previsiones del MMM, el promedio de 20 años del crecimiento real anual del PBI era 5,2 por ciento. Por lo tanto, el cumplimiento de la regla de gasto corriente excluyendo mantenimiento, establecía un crecimiento de 4,2 por ciento en términos reales como máximo.

⁴ La evaluación del cumplimiento de las reglas macrofiscales se realiza considerando la información vigente del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Según el artículo 84° de la Constitución Política del Perú, el BCRP debe informar al país sobre el estado de las finanzas nacionales. Según la Ley Orgánica del BCRP, es obligación y finalidad del BCRP informar periódicamente sobre la situación de las finanzas nacionales y publicar las principales estadísticas macroeconómicas nacionales.

⁵ Según el artículo 2 de la Ley N° 30637, durante el año 2019 la regla del gasto no financiero del Gobierno General no estuvo vigente.

⁶ Publicado el 24 de agosto de 2018.

⁷ Según el artículo 2 numeral 2 inciso d) de la Ley N°30637, “...Para calcular dichos promedios se utilizan las tasas del crecimiento real del PBI de quince (15) años previos a la elaboración del Marco Macroeconómico Multianual, el estimado del año fiscal en que se elabora el referido Marco Macroeconómico Multianual y las proyecciones de los cuatro (4) años posteriores contemplados en el citado documento.”

Evaluación del cumplimiento de la regla: en 2019 el gasto corriente no financiero del Gobierno General (GG) excluyendo mantenimiento, ascendió a S/ 114 852 millones, superior al de 2018 en S/ 5 900 millones. Considerando la inflación prevista en el MMM de 2,5 por ciento, el gasto corriente no financiero sin mantenimiento del GG creció 2,9 por ciento en términos reales⁸. En consecuencia, se cumplió la regla de gasto corriente no financiero excluyendo mantenimiento.

Opinión del CF sobre el cumplimiento de las reglas macrofiscales del SPNF para 2019

El CF considera que el cumplimiento de las tres reglas macrofiscales vigentes para el año 2019 reafirmaron la fortaleza macroeconómica exhibida por el país en los últimos 20 años. La fortaleza de las cuentas fiscales, conseguida a partir del manejo responsable y prudente de la política fiscal en las últimas dos décadas, se ve reflejada en los bajos niveles de endeudamiento público, la acumulación de activos como instrumento de política contracíclica y el acceso a financiamiento en mercados internacionales a tasas competitivas⁹. Ello ha permitido contar con el espacio fiscal para la implementación de las medidas de respuesta a la crisis sanitaria y económica producida por el COVID-19.

Con relación a la deuda pública como porcentaje del PBI, el CF considera positivo que este indicador se haya mantenido relativamente bajo respecto al de otros países con similar calificación crediticia¹⁰. Sin embargo, si observamos el mismo indicador, pero como porcentaje de los ingresos del GG¹¹, nuestro país se ubica en niveles similares a la mediana de países con similar calificación (alrededor de 134 por ciento de los ingresos del GG¹²). Esto es reflejo de una tendencia creciente de la deuda pública desde el 2014 debido a los continuos déficits fiscales, y de una baja presión tributaria, la cual se constituye como una de las menores de la región y a nivel global¹³. En este contexto, el CF considera que incrementar los ingresos permanentes del GG será crucial para transitar hacia un nuevo y exigente proceso de consolidación fiscal y la reconstrucción de las finanzas públicas después de la pandemia del COVID-19¹⁴.

⁸ Tanto la Ley N° 30637 como el MRTF-SPNF, establecen que, para efectos de la evaluación de las reglas de gasto, se considera la inflación promedio prevista en el MMM del año en que se elabora el presupuesto público. En este caso el MMM previó una inflación promedio de 2,5 por ciento para 2019.

⁹ Respecto a sus pares regionales el Perú viene registrando menores niveles de endeudamiento, siendo el país con menor ratio de deuda pública como porcentaje del PBI en 2019. A consecuencia de ello, registra el menor riesgo país de la región en el último año y mantuvo una calificación crediticia estable desde 2014 y hasta 2019, sin cambios, ni revisiones en su perspectiva por parte de las 3 calificadoras más importantes.

¹⁰ De acuerdo con la DCRF 2019, en 2019, la deuda pública de los países con similar calificación crediticia fue de 41,1 por ciento del PBI.

¹¹ Este indicador captura la capacidad que tiene el gobierno para hacer frente a sus obligaciones o compromisos de deuda dado su nivel de ingresos (véase Informe Anual de Deuda Pública 2018, del MEF, página 65).

¹² Fiscal Monitor, abril 2020.

¹³ Según la información de la OCDE, en 2018, la presión tributaria de Perú fue de 14,5 por ciento del PBI, 4,7 p.p. del PBI por debajo del promedio de los países de América Latina y el Caribe. En Sudamérica, solo superamos a Paraguay que tiene una presión tributaria de 10,4 por ciento del PBI. Por su parte, en los países de la OCDE, la presión tributaria fue de 24,9 por ciento del PBI en promedio.

¹⁴ Según el Informe N° 004-2020-CF, con el fin de evitar un exigente proceso de consolidación fiscal que podrían significar ajustes significativos del gasto público es necesario una elevación sustantiva de los ingresos.

Respecto a la regla macrofiscal de resultado económico del SPNF, el CF resalta que el déficit fiscal fue menor al proyectado en el MMM (y por debajo del límite permitido por la regla fiscal) explicado en mayor medida por los mayores ingresos del GG y segundo lugar por la menor ejecución del gasto no financiero del GG, principalmente gasto en formación bruta de capital¹⁵.

Respecto de 2018, los ingresos del GG crecieron 4,6 por ciento, en términos reales. Este incremento se explicó principalmente por los mayores ingresos extraordinarios recaudados¹⁶. Otros factores que incidieron en la mejora de la recaudación fueron el crecimiento de la actividad económica, la mayor recaudación de ISC¹⁷ y las medidas implementadas para combatir la evasión y elusión tributaria que permitieron reducir ciertos indicadores de incumplimiento tributario¹⁸. Sin embargo, como se mencionó en informes previos¹⁹ sobre las medidas para combatir la evasión y elusión de impuestos, el CF reitera que sería conveniente realizar una cuantificación sobre el impacto de este tipo de medidas sobre la recaudación tributaria. Asimismo, ante los mejores resultados de la recaudación del 2019 explicados en parte por factores transitorios, el CF recomienda, como en informes previos²⁰, buscar medidas complementarias de política tributaria que incrementen los ingresos permanentes del GG; ya que, ante escenarios de alta incertidumbre, estos ingresos podrían reducirse drásticamente.

Por su parte, el gasto no financiero del GG creció 1,3 por ciento real en 2019, menor a lo previsto en el MMM, debido principalmente a la caída del gasto de capital. Esto se explicó principalmente por un menor gasto en formación bruta de capital (FBK) por parte de los gobiernos subnacionales, en un contexto de primer año de gestión de dichas autoridades. Ante ello, el CF resalta que la dinámica del gasto en reconstrucción en 2019 en los tres niveles de gobierno permitió que la FBK no cayera a cifras de dos dígitos con respecto a 2018, especialmente en los gobiernos locales²¹. No obstante, es necesario señalar que, si se excluyeran los gastos de la reconstrucción, la inversión pública del GG hubiese caído 6,5 por ciento por real, cifra similar a la registrada en 2015²², que también fue primer año de gestión de nuevas autoridades en los gobiernos subnacionales.

¹⁵ Los mayores ingresos del GG, como porcentaje del PBI, explican más del 60 por ciento de la mejora del déficit fiscal del SPNF, respecto a lo previsto en el MMM. Por su parte, la subejecución del gasto no financiero del GG, como porcentaje del PBI, principalmente en gasto de capital, explica más del 30 por ciento de la mejora del déficit fiscal.

¹⁶ Según el MMM, para el 2019 se preveían unos ingresos extraordinarios de alrededor de S/ 1 621 millones (0,2 por ciento del PBI). No obstante, los ingresos extraordinarios efectivamente recaudados en 2019 fueron de S/ 6 138 millones (0,8 por ciento del PBI).

¹⁷ En parte por medidas adoptadas en el año 2019 como la dispuesta en el Decreto Supremo N° 181-2019-EF, que realizó modificaciones en el ISC sobre los vehículos, tabaco y cervezas. Según estimaciones del BCRP (Reporte de Inflación de Julio de 2019), el impacto estimado de estas medidas sería de S/ 530 millones, siendo el impacto más importante el paso de las cervezas de un esquema mixto a una tasa específica.

¹⁸ Según la DCRF 2019, las medidas orientadas a combatir la evasión y elusión han reducido la tasa de morosidad del impuesto a la renta de tercera categoría a 1,6% (mínimo histórico) y han permitido a la SUNAT recuperar un mayor monto de deuda tributaria de periodos anteriores.

¹⁹ Ver informe N° 003-2019-CF.

²⁰ Ver informes N° 003-2018-CF y N° 002-2019-CF.

²¹ Sin el gasto en reconstrucción, la FBK de los gobiernos locales alcanzaría una caída de casi 20 por ciento real.

²² En 2015, la inversión pública cayó 6,9 por ciento en términos reales.

Cabe destacar, que este menor dinamismo de la inversión pública se viene observando desde el año 2014²³, siendo afectada por el ciclo político subnacional como del nivel nacional. A pesar de ello, el CF destaca los esfuerzos realizados por acelerar el proceso de aprendizaje de las nuevas autoridades y suavizar su impacto en el gasto durante el primer año de gestión²⁴. Asimismo, resalta la importancia de aquellas medidas emitidas a finales de 2019 para destrabar la inversión pública²⁵, y recomienda que todas estas medidas estén acompañadas de una evaluación posterior sobre su efectividad e impacto.

Finalmente, el CF recalca que a pesar de que se cumplió la regla del gasto corriente excluyendo mantenimiento, en 2019 el gasto no financiero poco flexible continuó con la tendencia creciente de los últimos años²⁶. Al respecto, el CF considera importante señalar que, de continuar esta tendencia creciente, se podría dificultar en el futuro la asignación presupuestaria hacia el gasto prioritario que contribuya al logro de resultados para el bienestar de la población, como en sectores relevantes de educación y salud. El riesgo es mayor si el gasto poco flexible se incrementa como consecuencia de normatividad que no tiene en cuenta criterios técnicos de eficiencia y responsabilidad fiscal. Por lo tanto, el CF recomienda evitar sugerir iniciativas que puedan elevar el gasto público permanente o mellar la capacidad de generar ingresos fiscales.

²³ La inversión pública del SPNF en el año 2013 representaba 5,8 por ciento del PBI y pasó a 4,6 por ciento del PBI en 2019.

²⁴ Según la DCRF 2019, las medidas presupuestarias y de gestión comprendieron: i) la expansión del presupuesto para los gobiernos subnacionales, ii) el adelanto de recursos (canon minero), y iii) medidas de gestión como la conformación de comités de seguimiento y capacitaciones en sistemas administrativos (presupuesto, inversión, compras públicas, entre otros).

²⁵ Un detalle de las medidas se encuentra disponible en el Informe N° 001-2020-CF.

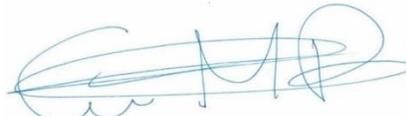
²⁶ Entre 2012 y 2019 el gasto poco flexible ha crecido de 10,7 a 12,7 por ciento del PBI. Este indicador incluye el gasto en personal (por toda modalidad de contratación) y pensiones, gasto de mantenimiento, gasto en servicios altamente rígido (servicios básicos, alquileres de bienes inmuebles) y el gasto en obligaciones derivadas de las APP.

Conclusiones

En 2019, se cumplieron las tres reglas fiscales aplicables al SPNF. El CF opina que el cumplimiento de estas reglas muestra la solidez macroeconómica de la economía de los últimos 20 años. Dicha fortaleza fiscal se ve reflejada en los bajos niveles de endeudamiento público, la acumulación de activos como instrumento de política contracíclica y el acceso a financiamiento en mercados internacionales a tasas competitivas en 2019.

Sobre la regla de resultado económico del SPNF, el CF resalta que la reducción del déficit fiscal se ha debido principalmente a los mayores ingresos del GG, resultado de los ingresos extraordinarios mayores a los previstos en el MMM; así como el menor gasto de capital, resultado de la caída de la inversión pública de los gobiernos subnacionales en su primer año de gestión, que fue en parte compensada por las inversiones ejecutadas en las obras de la reconstrucción.

Finalmente, el CF resalta que en 2019 el gasto no financiero poco flexible continuó con su tendencia creciente de los últimos años, lo que podría dificultar la priorización del gasto público en el futuro que contribuya al logro de resultados para el bienestar de la población.



.....
WALDO EPIFANIO MENDOZA BELLIDO
Presidente
Consejo Fiscal

Lima, 11 de junio de 2020