

Informe N° 03-2021-CF

Opinión del Consejo Fiscal acerca de la Declaración sobre el Cumplimiento de la Responsabilidad Fiscal 2020

El presente informe contiene la opinión colegiada del Consejo Fiscal (CF) sobre la “Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal 2020” (DCRF)¹. En dicho documento se evalúa el desempeño de las finanzas públicas durante el ejercicio fiscal 2020, en particular: (i) la evolución de los principales indicadores macroeconómicos y fiscales, y su comparación con las metas previstas en el “Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023” de agosto de 2019 (MMM), (ii) el impacto de la COVID-19 sobre las finanzas públicas, y (iii) el cumplimiento de las reglas fiscales de aplicación al Sector Público No Financiero (SPNF).

Mediante el presente informe de opinión, el CF contribuye con la transparencia y el fortalecimiento de la institucionalidad de las finanzas públicas, en un contexto en el cual será crucial la reconstrucción de las fortalezas fiscales en los siguientes años.

De esta forma, el CF cumple con sus funciones de emitir opinión sobre la evolución de las finanzas públicas y sobre el cumplimiento de las reglas macrofiscales. Dichas funciones están establecidas en el Decreto Legislativo N° 1276 que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero (MRTF-SPNF) y en su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 150-2017-EF.

Contenido de la Declaración sobre cumplimiento de responsabilidad fiscal 2020

Evolución de las finanzas públicas durante 2020

Durante 2020 los ingresos del Gobierno General (IGG) sufrieron una caída de 17,9 por ciento real anual, producto del marcado descenso de la actividad económica (caída del PBI de 11,1 por ciento) y de las medidas de política adoptadas para dar alivio tributario a empresas y personas, principalmente mediante la suspensión temporal de los pagos de las obligaciones tributarias. De esta forma, los IGG alcanzaron un equivalente a 17,9 por ciento del PBI, lo cual representó una caída de 2,0 puntos porcentuales (p.p.) del PBI respecto de los IGG de 2019.

Por su parte, el Gasto No Financiero del Gobierno General (GNF) tuvo un incremento anual de 12,8 por ciento real, impulsado por las medidas de gasto del plan económico frente a la COVID-19, las cuales sumaron al gasto 4,1 p.p. del PBI. De esta forma, el GNF fue de 24,8 por ciento del PBI, superior en 4,8 p.p. del PBI al GNF de 2019.

La caída en los IGG, el incremento del GNF y un resultado primario de las empresas públicas no financieras más deficitario que en 2019 (mayor en 0,3 p.p. del PBI) hicieron que el déficit fiscal de 2020 ascienda a 8,9 por ciento del PBI, mayor en 7,3 p.p. del PBI al del 2019.

¹ Documento remitido al CF por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), mediante Oficio N° 232-2021-EF/10.01 del 30 de junio de 2021, y publicado en su página web.

El financiamiento de dicho déficit se hizo mayormente con deuda y, en menor medida, haciendo uso de los activos financieros del SPNF. De esta forma, la deuda pública ascendió a 34,8 por ciento del PBI, superior en 8,0 p.p. del PBI al nivel de deuda del año 2019. Este incremento se explicó por el déficit primario registrado y la caída de la actividad económica. Por su parte, los activos financieros del SPNF descendieron en 1,3 p.p. del PBI durante 2020, al pasar de 13,8 a 12,5 por ciento del PBI entre 2019 y 2020. Finalmente, la deuda pública neta (deuda pública bruta – activos financieros del SPNF) experimentó un incremento de 9,4 p.p. del PBI, al pasar de 13,0 a 22,4 por ciento del PBI entre 2019 y 2020.

Impacto de la pandemia de la COVID-19 sobre las cuentas fiscales

Como respuesta económica frente a pandemia, las autoridades fiscal y monetaria implementaron el plan económico frente a la COVID-19, con el objetivo de minimizar los impactos de la pandemia en la economía peruana. En ese sentido, en 2020 se aprobaron medidas por un monto equivalente a 20,6 por ciento del PBI (S/ 147,2 mil millones), que se dividen en: (i) medidas tributarias por 2,3 por ciento del PBI, (ii) medidas de gasto público por 4,9 por ciento del PBI, y (iii) medidas de liquidez por 13,4 por ciento del PBI.

Si bien las medidas de política fiscal (medidas de ingresos fiscales y gasto público) aprobadas ascendieron a 7,2 por ciento del PBI, éstas tuvieron un impacto directo en el déficit fiscal de 4,7 por ciento del PBI. Este menor impacto en el déficit fiscal se explica, en primer lugar, porque la mayor parte de medidas por el lado ingresos implicaban una suspensión temporal del pago de los tributos. Por lo tanto, el impacto de tales medidas sobre el déficit fiscal anual corresponde únicamente a los tributos aplazados no pagados en el 2020 (0,6 p.p. del PB).

Por su parte, si bien las medidas de gasto no financiero aprobadas sumaron 4,9 p.p. del PBI, su ejecución fue de 4,1 p.p. del PBI (84 por ciento de ejecución). De dicho monto, aproximadamente 3,8 p.p. del PBI (más del 90 por ciento) corresponde a medidas de gasto corriente (transferencias a la población vulnerable, adquisición de insumos médicos, contratación de personal del sector salud y gasto en mantenimiento para impulsar la reactivación económica) y un monto menor (0,3 p.p. del PBI) se destinó a gastos de capital (inversión en infraestructura de salud y transferencias de capital a entidades financieras del sector público para financiar parte de los programas de garantías y canalización de recursos al sistema financiero).

Adicionalmente, la pandemia tuvo otros impactos en las finanzas públicas. Las medidas de confinamiento y restricción a la movilidad adoptadas para reducir la tasa de contagios que se adoptaron en casi todo el mundo originaron una grave crisis económica que se tradujo en que más del 85 por ciento de los países del mundo entraron en recesión. En el caso del Perú, estas medidas fueron incluso más severas que las registradas por otros países emergentes, lo que contribuyó a que el PBI cayera en 11,1 por ciento. Como consecuencia de la menor actividad económica interna y las menores importaciones, los ingresos fiscales se redujeron considerablemente. Por otra parte, la ejecución del gasto público fuera del plan económico frente a la COVID-19 se redujo por las restricciones a la movilidad, y la imposibilidad de realizar determinadas actividades económicas y prestar algunos servicios. Este menor gasto se observó principalmente en los rubros bienes y

servicios (-9,6 por ciento real, si se descuenta el gasto del plan en dicho rubro) y formación bruta de capital (-13,1 por ciento real).

Reglas macrofiscales para el Sector Público No Financiero²

En 2020, la pandemia de la COVID-19 generó una crisis sanitaria y económica de gran magnitud, cuyos efectos siguen vigentes. En ese contexto, en abril de 2020, mediante el Decreto Legislativo N° 1457³, se suspendió la aplicación de las reglas macrofiscales para los años 2020 y 2021, con la finalidad de permitir la adopción de una política fiscal expansiva acorde con la magnitud de la crisis señalada. Aun cuando no cabe hacer una evaluación del cumplimiento de las reglas macrofiscales, pues las mismas no estuvieron vigentes, es pertinente mostrar los desvíos presentados en los agregados fiscales limitados por las reglas macrofiscales (deuda pública, déficit fiscal, gastos no financieros y gastos corrientes) respecto de los valores establecidos en las reglas fiscales que estuvieron vigentes cuando se elaboró el MMM y el presupuesto público del año 2021, las cuales fueron establecidas en la Ley N° 30637⁴.

- 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”⁵.

Al cierre de 2020, la deuda pública ascendió a 34,8 por ciento del PBI, mayor en 4,8 p.p. del PBI respecto del límite de 30 por ciento del PBI.

- II. **Regla de resultado económico del SPNF:** “El déficit fiscal anual del SPNF para el año fiscal 2020 no debe ser mayor a 2,1 por ciento del PBI”.

En 2020, el resultado económico del SPNF registró un déficit de 8,9 por ciento del PBI, esto es 6,8 p.p. del PBI por encima del límite de la regla fiscal.

- III. **Regla de gasto no financiero del Gobierno General:** “La tasa del crecimiento real anual del Gasto No Financiero del Gobierno General no debe ser mayor al promedio de veinte (20) años del crecimiento real anual del PBI⁶ más un punto porcentual”.

En 2020, el gasto no financiero del Gobierno General (GG), ascendió a S/ 177,4 miles de millones. Considerando la inflación prevista en el MMM (2,3 por ciento), el gasto no financiero del GG creció 12,3 por ciento en términos reales. Dicha tasa de crecimiento es mayor que el

² 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.

³ Decreto Legislativo que aprueba la suspensión temporal y excepcional de las Reglas Fiscales para el Sector Público No Financiero para los Años Fiscales 2020 y 2021, y establece otras disposiciones.

⁴ Ley que dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del Sector Público No Financiero.

⁵ Cabe señalar que la regla fiscal permite un desvío de hasta 4,0 p.p. del PBI por encima del límite de 30 por ciento del PBI, siempre y cuando se cumplan las demás reglas y únicamente en los casos en los que el desvío se origine por variaciones del tipo de cambio que conlleven a incrementar el saldo de deuda pública total. En caso de que la regla fiscal hubiese estado vigente, esa excepción no hubiese sido aplicable, pues las demás reglas no se hubiesen cumplido y el incremento de la deuda explicado por la variación del tipo de cambio se estima en 0,9 p.p. del PBI.

⁶ Para calcular dichos promedios se utilizan las tasas del crecimiento real del PBI de quince (15) años previos a la elaboración del MMM, el estimado del año fiscal en que se elabora el MMM y las proyecciones de los cuatro (4) años posteriores contemplados en el citado documento.

crecimiento máximo que hubiese permitido la regla fiscal correspondiente (6,0 por ciento en términos reales⁷).

IV. 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 y medio porcentual (1,5 p.p.)”.

En 2020, el gasto corriente no financiero del Gobierno General (GG) excluyendo mantenimiento, ascendió a S/ 139,1 miles millones. Considerando la inflación prevista en el MMM, el gasto corriente no financiero sin mantenimiento del GG creció 18,4 por ciento en términos reales. Dicha tasa de crecimiento es mayor que el crecimiento máximo que hubiese permitido la regla fiscal correspondiente (3,5 por ciento en términos reales).

Opinión del CF sobre la DCRF

El CF reitera que la crisis ocasionada por la COVID-19 generó en 2020 un deterioro importante en la situación de las finanzas públicas, como lo muestran las principales variables fiscales. El déficit fiscal (8,9 por ciento del PBI) fue el más alto desde 1990, los ingresos fiscales (17,9 por ciento del PBI) se ubicaron en su nivel más bajo desde 1993, y los gastos no financieros (24,8 por ciento del PBI) superaron el nivel máximo mostrado en los registros históricos desde 1970. Además, la deuda pública bruta se ha incrementado hasta un nivel (de 34,8 por ciento del PBI) no visto desde antes del 2006, previo al *boom* del precio de los *commodities*.

Adicionalmente al deterioro que muestran las principales variables fiscales, durante 2020 se ha incrementado la exposición a riesgos fiscales que podrían dificultar el logro de una efectiva consolidación fiscal y, por consiguiente, el aseguramiento de la sostenibilidad fiscal. Así, por ejemplo, la pandemia ha evidenciado la necesidad de gastar más y mejor en el sector salud, con la finalidad de estar preparados ante situaciones similares en el futuro. Del mismo modo, el Congreso de la República, sin tener en cuenta principios de responsabilidad fiscal, ha venido creando presiones de gasto que podrían incrementar de forma importante el gasto público más rígido, como el gasto en personal y pensiones. Asimismo, las normas que permitieron los retiros de recursos de las AFPs y el retiro de la CTS incluso para personas que siguieron laborando durante el estado de emergencia, incrementan los riesgos asociados a que se generen mayores presiones de gasto público en el futuro en los sistemas previsionales.

Del mismo modo, en el último año se ha deteriorado el perfil de la deuda pública, lo que incrementa la vulnerabilidad ante determinados riesgos, como el riesgo cambiario. En esa línea, el CF nota un riesgo asociado al incremento de la deuda pública externa, la cual pasó de 8,5 a 14,9 por ciento del PBI. Esto se traduce en una mayor deuda pública pactada en moneda extranjera, principalmente en

⁷ De acuerdo con el MMM, el promedio de 20 años del crecimiento real anual del PBI era 5,0 por ciento. Por lo tanto, la regla fiscal de gasto no financiero para el año 2020 estableció un tope máximo de 6,0 por ciento en términos reales. 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.

dólares⁸, la cual tiene una mayor exposición ante variaciones en el tipo de cambio⁹. En ese sentido, el CF recomienda que se tomen las acciones pertinentes para reducir este porcentaje de deuda pública en dólares a niveles que se tenían previo a la emergencia sanitaria.

En cuanto a las medidas del plan económico frente a la pandemia de la COVID-19, el CF resalta la importancia de los programas de garantías crediticias como Reactiva Perú, el cual surgió por iniciativa conjunta del BCRP y el MEF. Estos programas tuvieron como objetivo evitar una desaceleración del crédito y la ruptura de la cadena de pagos, lo cual disminuye el riesgo de una potencial crisis financiera. En esa línea, estos programas permitieron una expansión del crédito empresarial entre 9 y 24 por ciento durante el periodo comprendido entre mayo 2020 y abril 2021¹⁰. Sin embargo, el CF también nota que las medidas de préstamos con garantía estatal podrían incrementar la exposición a riesgos fiscales en los siguientes años. En ese sentido, una materialización de las contingencias del programa de garantías Reactiva Perú mayor a la esperada¹¹ supondría presiones al alza sobre la deuda pública.

Considerando el deterioro de las finanzas públicas producido por la COVID-19, el CF considera importante iniciar el proceso de consolidación fiscal que permita recuperar las fortalezas fiscales y asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo. Para ello, el déficit fiscal deberá converger a menores niveles, para lo cual, como ha mencionado el CF anteriormente¹², es necesario que se incrementen los ingresos fiscales permanentes y racionalizar el gasto público. En ese sentido, el CF recuerda¹³ que mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas es importante porque permite reducir los pagos de intereses y reasignar el gasto público hacia una mayor provisión de servicios para los ciudadanos; reducir los costos de financiamiento para el sector público y privado; generar ahorros fiscales que permitan implementar políticas fiscales contracíclicas; y contribuir con la estabilidad macroeconómica.

Asimismo, el CF considera importante reiterar¹⁴ la importancia de restituir un sistema de reglas fiscales que permita establecer parámetros para reducir la discrecionalidad en el accionar de política fiscal tanto en el Poder Legislativo como en el Ejecutivo. Cabe recordar que la suspensión de las reglas fiscales para los años 2020 y 2021 fue decretada con la finalidad de no limitar el accionar de la política fiscal en la lucha contra los efectos sanitarios y económicos de la Covid-19 y, además, se dio en un contexto de alta incertidumbre sobre los efectos que tendría la pandemia en la economía (abril de 2021). Considerando que en la actualidad la mayor parte de esta incertidumbre ha sido despejada, el CF opina que la suspensión de las reglas fiscales por períodos adicionales no debería

⁸ Entre los años 2019 y 2020, la deuda pública pactada en dólares incrementó su participación en la deuda pública de 30,3 a 40,8 por ciento. Para más información, ver el documento “Informe Anual de Deuda Pública” de los años 2019 y 2020, publicados en la página web del MEF.

⁹ En el periodo enero-junio 2021, el tipo de cambio interbancario (promedio del periodo) se depreció en 7,9 por ciento, lo que significó que el tipo de cambio pase de 3.63 a 3,91 en 6 meses.

¹⁰ Ver el recuadro “Impacto de programas de garantías del Gobierno Nacional en el sistema financiero” de la DCRF.

¹¹ En el Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2021-2024 (IAPM) se estima una materialización de las contingencias de Reactiva Perú por 0,96 por ciento del PBI para el periodo 2021-2025.

¹² Ver Informe N° 02-2021-CF “Opinión del Consejo Fiscal sobre el Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2021-2024”, publicado el 19 de mayo de 2021.

¹³ Ver Informe N° 02-2021-CF “Opinión del Consejo Fiscal sobre el Informe Preelectoral de la administración 2016-2021”, publicado el 1 de marzo de 2021.

¹⁴ Ver nota 12.

ser una opción y, por el contrario, será importante que el Marco Macroeconómico Multianual y el Proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2022 (a presentarse en agosto de 2021), se elaboren considerando, mínimamente, reglas fiscales para el año 2022¹⁵.

Conclusiones

El CF considera que la crisis de la COVID-19 generó en 2020 un deterioro importante en la situación de las finanzas públicas, como lo muestran las principales variables fiscales y el incremento a la exposición a riesgos fiscales. Estos riesgos fiscales están asociados a nuevas presiones por incrementar el gasto público, al agotamiento de los recursos del FEF que podría impedir una adecuada respuesta de política fiscal ante nuevos eventos adversos, a la mayor exposición de la deuda pública a riesgos cambiarios, y a los riesgos fiscales generados por los programas de créditos con garantía estatal.

Ante esta mayor exposición a riesgos, el CF considera importante iniciar el proceso de consolidación fiscal que permita recuperar las fortalezas fiscales perdidas por la pandemia de la COVID-19, y que aseguren la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano plazo. En esa línea, es necesario que en los próximos años se asegure la reducción paulatina del déficit fiscal mediante el incremento de los ingresos fiscales permanentes y la racionalización del gasto público.

Asimismo, el CF considera necesaria la restitución de un sistema de reglas fiscales que permita establecer parámetros para reducir la discrecionalidad en las acciones de los distintos poderes del Estado. El CF considera que para el año fiscal 2022 no sería adecuado aprobar una nueva suspensión de las reglas fiscales y que, mínimamente, se deben restituir las reglas fiscales para dicho año.

Lima, 15 de julio de 2021.

CONSEJO FISCAL DEL PERÚ

¹⁵ Según MRTF-SPNF: “Las leyes anuales de presupuesto, de endeudamiento y de equilibrio financiero, los créditos suplementarios y la ejecución presupuestal del Sector Público No Financiero se sujetan a lo dispuesto en el artículo 6”. El artículo 6 hace referencia a las reglas macrofiscales para el SPNF.