

Reporte técnico N° 03-2021-CF

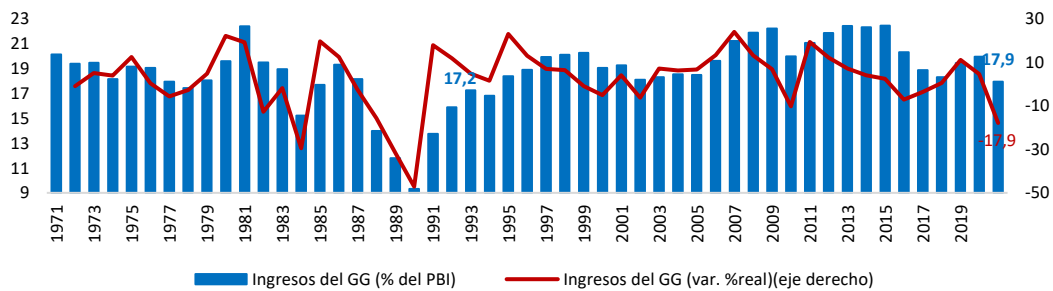
Análisis del de la Declaración sobre el Cumplimiento de la Responsabilidad Fiscal 2020¹

El presente documento contiene el análisis realizado por la Dirección de Estudios Macrofiscales de la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal (DEM-STCF) acerca de la “Declaración sobre el Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal 2020” (DCRF)².

1. Evolución de la finanzas públicas durante 2020

En 2020, los ingresos del Gobierno General (IGG) se redujeron en 17,9 por ciento real anual, explicado por el descenso de la actividad económica (caída de 11,1 por ciento real) y de las medidas tributarias adoptadas por la pandemia. De esta forma, los IGG alcanzaron los 17,9 por ciento del PBI, lo que significó una caída de 2,0 puntos porcentuales (p.p.) del PBI respecto de 2019, y que estos se ubicaran en niveles no vistos desde 1993 (ver gráfico 1).

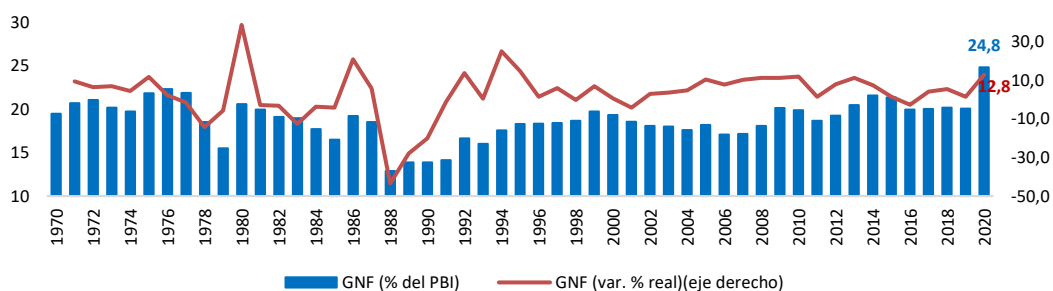
Gráfico 1: Ingresos del Gobierno General



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

Por su parte, el gasto no financiero del Gobierno General (GNF) tuvo un incremento de 12,8 por ciento real, impulsado por las medidas del Plan Económico frente a la COVID-19 por 4,1 por ciento del PBI. De esta forma, el GNF alcanzó el 24,8 por ciento del PBI, lo que significó un incremento de 4,1 p.p. del PBI respecto de 2019, y que este se ubicara en su nivel más alto desde 1970 (ver gráfico 2).

Gráfico 2: Gastos no financieros del Gobierno General



Fuente: BCRP. Elaboración propia

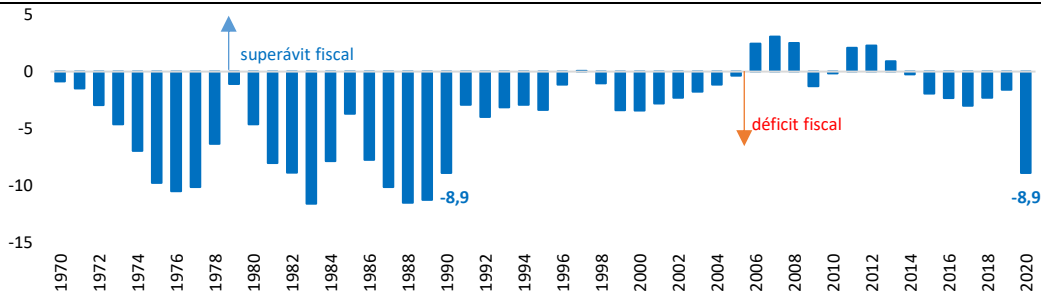
La caída de los IGG en 2,0 p.p. del PBI, el incremento de los GNF en 4,8 p.p. del PBI y un mayor resultado deficitario de las empresas públicas no financieras (EPNF) en 0,3 p.p. del

¹ Documento elaborado por la DEM-STCF. Las opiniones vertidas en este documento no reflejan necesariamente la posición de los miembros del Consejo Fiscal.

² Remitida 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.

PBI³ tuvo como resultado que el déficit fiscal del SPNF ascienda a 8,9 por ciento del PBI, lo que significó un incremento de 7,3 p.p. del PBI respecto de 2019, y que este se ubicara en su nivel más alto desde 1990 (ver gráfico 3).

Gráfico 3: Resultado económico del SPNF (porcentaje del PBI)

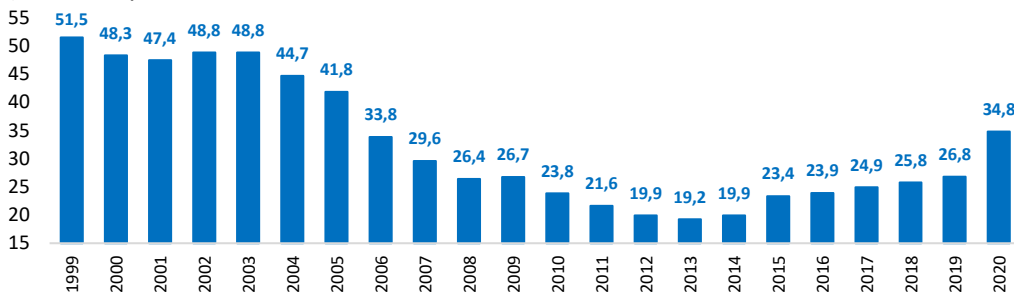


Fuente: BCRP. Elaboración propia

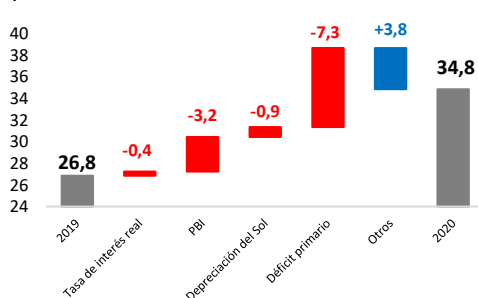
El financiamiento del mayor déficit fiscal se hizo mayormente con deuda y, en menor medida, con el uso activos financieros del SPNF. La deuda pública ascendió a 34,8 por ciento del PBI, superior en 8,0 p.p. del PBI a lo registrado en 2019. Dicho nivel no era visto desde antes del 2006, previo al *boom* del precio de los *commodities*. Este incremento se explicó por el mayor déficit primario y el menor crecimiento económico en 7,3 y 3,2 p.p. del PBI, respectivamente. Por su parte, los activos financieros descendieron en 1,3 p.p. del PBI en 2020, al pasar de 13,8 a 12,5 por ciento del PBI. Destaca el uso total del Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), el cual en 2019 era de 2,4 por ciento del PBI (ver gráfico 4).

Gráfico 4: Deuda pública y activos financieros del SPNF (porcentaje del PBI)

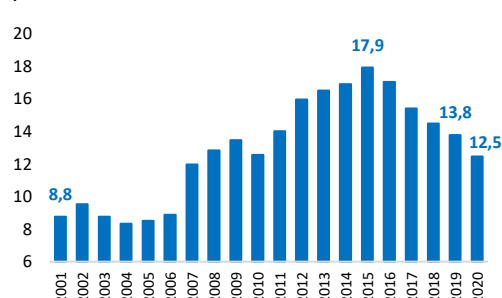
a) Deuda pública del SPNF



b) Dinámica de la deuda 2019-2020



c) Activos financieros del SPNF



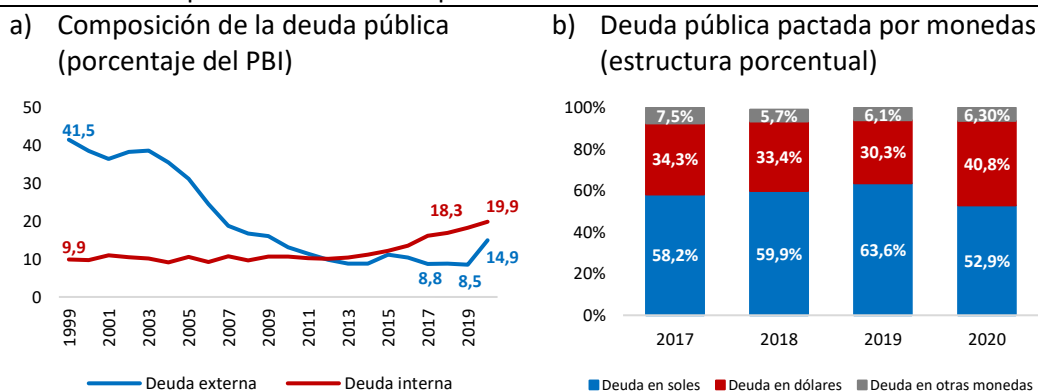
Fuente: BCRP. Elaboración propia

En cuanto a la composición de la deuda pública, destaca el incremento de la deuda pública externa, la cual pasó de 8,5 a 14,9 por ciento del PBI entre 2019 y 2020. Este incremento de la deuda pública externa se ha traducido en el incremento de la deuda pública pactada en

³ En 2019 el resultado primario de las EPNF ascendió a -0,13 por ciento del PBI, mientras que en 2020 dicho resultado se incrementó a -0,45 por ciento del PBI.

moneda extranjera, principalmente en dólares, que incrementó su participación en la deuda pública de 30,3 a 40,8 por ciento entre 2019 y 2020 (ver gráfico 5).

Gráfico 5: Composición de la deuda pública del SPNF



Nota: La deuda en otras monedas es deuda pactada en euros y yenes, además de los Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI. Fuente: BCRP y MEF. Elaboración propia

2. Impacto de la COVID-19 sobre las cuentas fiscales

Plan Económico frente a la COVID-19

En respuesta a la pandemia, las autoridades fiscal y monetaria implementaron el Plan Económico frente a la COVID-19. A través de este plan, 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.

Las medidas tributarias estuvieron orientadas a brindar alivio tributario a las personas naturales y empresas. Por el la lado de las personas naturales se dio la prórroga de la declaración anual del impuesto a la renta, así como la devolución automática por los impuestos pagados en exceso en 2019. Para las empresas se prorrogó tanto la declaración anual del impuesto a la renta como los pagos mensuales del periodo febrero-junio. Además, para las empresas se dieron otras medidas como la suspensión o reducción de los pagos a cuenta del impuesto a la renta de empresas afectadas por la pandemia, la ampliación del mecanismo de arrastre de perdidas a 5 años, la modificación del Régimen Especial de Depreciación y el establecimiento del Régimen de Aplazamiento y/o Fraccionamiento de Deudas Tributarias (RAF), entre otras medidas.

En cuanto a las medidas de gasto público, las principales medidas estuvieron orientadas a la atención de la emergencia mediante el fortalecimiento del sistema de salud y el soporte económico a las familias vulnerables principalmente mediante la entrega de subsidios monetarios a cerca de 8,5 millones de hogares. Otras medidas por el lado del gasto estuvieron orientadas a brindar subsidios a la planilla, el programa de mantenimiento de infraestructura Arranca Perú (S/ 7 712 millones) y otros medidas de apoyo para las familias vulnerables.

En cuanto a las medidas de liquidez, estas tuvieron el objetivo de evitar la ruptura de la cadena de pagos. La principal medida fue la creación del programa de garantías de crédito Reactiva Perú por S/ 60 000 millones (8,4 por ciento del PBI) en conjunto con otros siete programas de garantías crediticias dirigidos tanto a personas como empresas por S/ 22 779

millones (3,2 por ciento del PBI). Finalmente, también se autorizaron la liberación de fondos de las cuentas individuales de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) (ver gráfico 6).

Gráfico 6: Plan Económico frente a la COVID-19

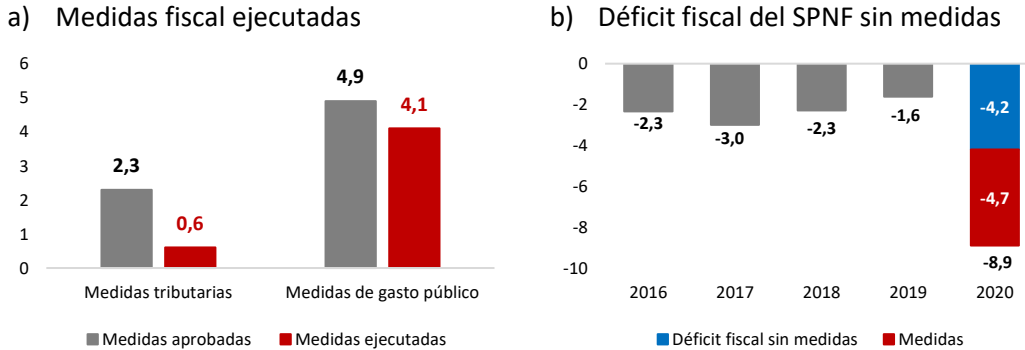


Fuente: DCRF.

Impacto del COVID-19 sobre las cuentas fiscales

Sobre las medidas fiscales aprobadas en el Plan Económico (medidas de ingresos fiscales y gasto público), estas ascendieron a 7,2 por ciento del PBI. Sin embargo, solo 4,7 p.p. del PBI de las medidas tuvieron un impacto directo en el déficit fiscal de 2020. En esa línea, si no se hubiesen ejecutado estas medidas fiscales, el déficit fiscal del SPNF hubiese ascendido a 4,2 por ciento del PBI (ver gráfico 7).

Gráfico 7: Impacto del COVID-19 sobre las cuentas fiscales (porcentaje del PBI)



Fuente: DCRF.

Por el lado de los ingresos, la mayor parte de las medidas tributarias aprobadas implicaron la suspensión temporal del pago de tributos (mensuales y anuales) con su posterior regularización dentro del año 2020. En cambio, las medidas tributarias con efectos más allá del 2020 ascendieron a 0,6 por ciento del PBI. Entre estas medidas estuvieron la suspensión o reducción de los pagos a cuenta del impuesto a la renta de empresas afectadas por la pandemia (0,2 por ciento del PBI) y el establecimiento del RAF (0,3 por ciento del PBI). Cabe indicar que las medidas de aplazamiento de las obligaciones tributarias permitirán incrementar la recaudación cuando se repaguen los tributos (a partir 2021, principalmente), por lo que su costo fiscal neto será equivalente al costo financiero de no tener la liquidez en el momento que correspondía.

En cuanto al gasto público ejecutado del Plan Económico, este ascendió a la suma de 4,1 por ciento del PBI, que significó una ejecución del 84 por ciento del plan aprobado. La mayor parte de estas medidas estuvieron orientadas a la ejecución del gasto corriente por 3,8 por ciento del PBI, y menor medida, por medidas ejecutadas de gasto de capital por 0,3 por ciento del PBI. Las principales medidas de gasto ejecutadas estuvieron orientadas a brindar soporte económico a familias vulnerables por S/ 16,3 mil millones (55 por ciento de las medidas ejecutadas), lo que significó que la mayor parte del plan ejecutado se explique principalmente por el gasto en transferencias (ver tabla 1).

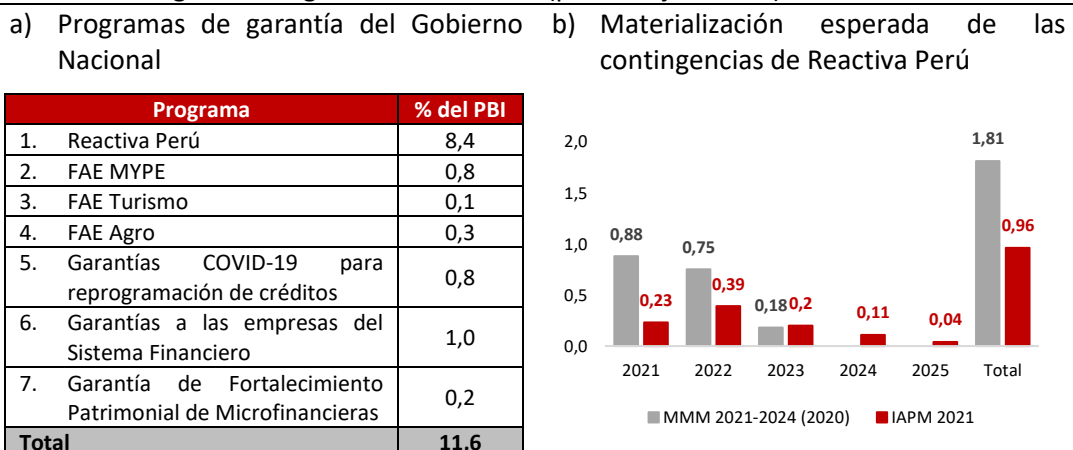
Tabla 1: Medidas de ingresos y gastos con impacto en el déficit fiscal 2020

a) Medidas tributarias		b) Medidas de gasto público		
Principales medidas	% del PBI		Miles de mill. S/	% del PBI
Implementación del RAF	0,3	Gasto corriente	27,1	3,8
Reducción o suspensión de pagos a cuenta del impuesto a la renta	0,2	Remuneraciones	1,3	0,2
Facultad discrecional de SUNAT para determinar infracciones tributarias	0,003	Bienes y servicios	8,4	1,2
Reducción temporal de derechos arancelarios	0,002	Transferencias	17,3	2,4
Otras medidas tributarias	0,005	Gasto de capital	2,3	0,3
Total	0,6	Inversión	1,5	0,2
		Otros	0,8	0,1
		Total	29,4	4,1

Fuente: DCRF.

En cuanto a las medidas para brindar liquidez, resaltan los programas de garantías crediticias siendo el principal el programa Reactiva Perú (S/ 60 000 millones), el cual permitió otorgar créditos por S/ 57 907 millones a cerca de 493 625 empresas. En conjunto, estos programa de crédito con garantía permitieron una expansión del crédito empresarial entre 9 y 24 por ciento durante el periodo mayo 2020 - abril 2021. Sin embargo, estos programas de crédito no están exentos de riesgos que se podrían materializar en los siguientes años. En ese sentido, el Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2021-2024 (IAPM) asume una materialización de las contingencias del programa Reactiva Perú por la suma de 0,96 por ciento del PBI, que significa que en un 12 por ciento de los créditos no es pagado por las empresas beneficiarias del programa (ver gráfico 8).

Gráfico 8: Programas de garantías crediticias (porcentaje del PBI)



FAE: Fondo de Ayuda Empresarial
Fuente: DCRF y MEF.

3. Reglas macrofiscales para el Sector Público No Financiero

En el año 2020, como consecuencia de la crisis sanitaria y económica causada por la pandemia de la COVID-19, en abril de 2020 mediante el Decreto Legislativo N° 1457⁴, se suspendió la aplicación de las reglas macrofiscales del Sector Público No Financiero (SPNF) para los años 2020 y 2021. A pesar de esto, la presente sección muestra los desvíos presentados en los agregados fiscales limitados por las reglas fiscales respecto de los valores establecidos en la Ley N° 30637⁵, la cual sirvió para la elaboración del Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023 (MMM) y el presupuesto público del año 2021.

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

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. Con respecto al MMM, la deuda pública fue mayor en 7,4 p.p. del PBI, principalmente explicado por el mayor endeudamiento externo al previsto por 5,7 p.p. del PBI. Esa misma tendencia se vio en la deuda interna, que fue mayor en 1,7 p.p. del PBI al previsto en el MMM (ver tabla 2).

Tabla 2: Saldo de deuda pública del SPNF, MMM vs 2020

	Millones de soles			% del PBI		
	MMM	2020	Diferencia	MMM	2020	Diferencia
Deuda externa	76 162	106 995	30 833	9,2	14,9	5,7
Deuda interna	149 946	142 202	-7 744	18,2	19,9	1,7
Total	226 108	249 197	23 089	27,4	34,8	7,4

Fuente: MEF. Elaboración propia.

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. Con respecto al MMM, el déficit fiscal fue mayor en 6,9 p.p. del PBI. Dicho resultado se explicó por una menor previsión de los ingresos del GG en 2,4 p.p. del PBI, el cual se explicó por el menor crecimiento económico (MMM: 4,0 por ciento y 2020: -11,1 por ciento), así como por la aplicación de las medidas tributarias para afrontar la pandemia. En cuanto a los gastos no financieros del GG, estos fueron mayores en 4,4 p.p. del PBI respecto del MMM, dicho resultado se explicó por la mayor previsión de gastos corrientes en 4,8 p.p. del PBI para la implementación de las medidas de gasto por la pandemia. Este incremento fue compensado por la mejor ejecución a la prevista del gasto de capital en 0,5 p.p. del PBI (ver tabla 3).

⁴ 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.

⁵ Ley que dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del Sector Público No Financiero.

Tabla 3: Resultado económico del SPNF, MMM vs 2020

	Millones de soles			% del PBI		
	MMM	2020	Diferencia	MMM	2020	Diferencia
Ingresos del GG	167 128	128 365	-38 763	20,3	17,9	-2,4
Gastos no financieros del GG	168 673	177 385	8 712	20,5	24,9	4,4
<i>Gastos corrientes</i>	127 846	145 148	17 302	15,5	20,3	4,8
<i>Gastos de capital</i>	40 827	32 237	-8 590	5,0	4,5	-0,5
RP de las EPNF	-2 728	-3 234	-506	-0,3	-0,5	-0,2
Resultado primario del SPNF	-4 273	-52 254	-47 981	-0,5	-7,3	-6,8
Intereses	11 976	11 496	-480	1,5	1,6	0,1
Resultado económico	-16 249	-63 749	-47 500	-2,0	-8,9	-6,9

Fuente: MEF. Elaboración propia.

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”.

Para el año 2020, considerando las proyecciones del MMM, la regla fiscal del gasto no financiero del GG fue de 6,0 por ciento en términos reales⁷. En ese año, el gasto no financiero del GG ascendió a S/ 177 385 millones, el cual fue superior en S/ 22 996 millones al registrado en 2019. Considerando la inflación prevista en el MMM de 2,3 por ciento, el gasto no financiero creció en 12,3 por ciento en términos reales (ver tabla 4).

Tabla 4: Regla de gasto no financiero del GG

	Millones de soles			Var. % real
	2019	2020	Diferencia	
Gastos no financieros del GG	154 388	177 385	22 996	12,3
Gobierno Nacional	96 886	114 222	17 336	15,2
Gobiernos Regionales	33 211	36 518	3 307	7,5
Gobiernos Locales	24 292	26 645	2 353	7,2
<i>Índice de precios al consumidor (IPC)</i>	<i>132</i>	<i>135*</i>		<i>2,3</i>

*Corresponde al IPC previsto en MMM para el año 2020 (ver pág. 103 del MMM).

Fuente: MEF. Elaboración propia.

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.)”.

Para el año 2020, considerando las proyecciones del MMM, la regla fiscal del gasto corriente no financiero del GG excluyendo mantenimiento fue de 3,5 por ciento en términos reales. En ese año, el gasto no financiero del GG ascendió a S/ 139 161

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.

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.

millones, el cual fue superior en S/ 24 303 millones al registrado en 2019. Considerando la inflación prevista en el MMM de 2,3 por ciento, el gasto corriente no financiero del GG creció en 18,4 por ciento en términos reales (ver tabla 5).

Tabla 5: Regla de gasto corriente no financiero del GG

	Millones de soles			
	2019	2020	Diferencia	Var. % real
Gastos corriente del GG	119 366	145 148	25 783	18,9
Gobierno Nacional	80 522	99 306	18 784	20,6
Gobiernos Regionales	26 855	30 403	3 548	10,7
Gobiernos Locales	11 988	15 439	3 451	25,9
Gasto en mantenimiento	4 508	5 987	1 480	29,8
Gobierno Nacional	3 460	3 018	-442	-14,7
Gobiernos Regionales	641	2 560	1 919	290,6
Gobiernos Locales	407	410	2	-1,7
Gasto corriente sin mantenimiento	114 858	139 161	24 303	18,4
Gobierno Nacional	77 063	96 288	19 226	22,1
Gobiernos Regionales	26 215	27 843	1 628	3,8
Gobiernos Locales	11 580	15 029	3 449	26,9
<i>Índice de precios al consumidor (IPC)</i>	<i>132</i>	<i>135</i>		<i>2,3</i>

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Es preciso recalcar que la presente sección es únicamente informativa pues las reglas fiscales para 2020 fueron suspendidas y no son de aplicación.

4. Conclusiones

En 2020 hubo un deterioro importante en la situación de las finanzas públicas, como lo muestran las principales variables fiscales, como el déficit fiscal y la deuda pública que se incrementaron en 7,3 y 8,0 p.p. del PBI, respectivamente.

Además, este deterioro de las finanzas públicas también se reflejó en una mayor exposición a riesgos fiscales. Entre estos destacan, la mayor exposición de la deuda a riesgos cambiarios por el incremento de la deuda pactada en dólares de 30,3 a 40,8 por ciento de la deuda pública. Además de la reducción de los activos financieros, donde resalta el uso total del FEF (2019: 2,4 por ciento del PBI); y los riesgo que se podrían generar por una mayor probabilidad de impago de la cartera de créditos de Reactiva Perú.

Sobre el Plan Económico contra la COVID-19, la aplicación de medidas que tuvieron un impacto directo en el déficit fiscal de 2020 ascendió a 4,7 por ciento del PBI. Aquí destacan medidas tributarias por 0,6 p.p. del PBI por la implementación del RAF y la reducción y/o suspensión de pagos a cuenta del impuesto a la renta. Por su parte, las medidas de gasto fueron de 4,1 por ciento del PBI, donde la medida más importante fueron la entrega de subsidios monetarios a familias en situación vulnerable.

Finalmente, sobre las reglas fiscales, cabe resaltar que para el periodo 2020-2021 estas se encuentran suspendidas, por lo que su cumplimiento no puede ser evaluado. Con fines informativos, se debe señalar que el déficit fiscal y la deuda pública fueron de 7,4 y 6,9 p.p. del PBI por encima de lo previsto en el MMM y por encima de lo permitido por sus respectivas reglas fiscales. Dichos resultados se explicaron por la menor actividad económica por las medidas de confinamiento y restricción de la movilidad, así como por la ejecución del Plan Económico contra la COVID-19.