

**UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA
LA MOLINA**

FACULTAD DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN



**"IMPLEMENTACIÓN DE MEJORAS A LA COMPILACIÓN DE LOS
INGRESOS FISCALES PARA LA ELABORACIÓN DEL MARCO
MACROECONÓMICO MULTIANUAL 2021-2024"**

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL PARA OPTAR TÍTULO DE
ECONOMISTA**

JULISSA LLACCTARIMAY SÁNCHEZ

LIMA- PERÚ

2021

**La UNALM es titular de los derechos patrimoniales de la presente investigación
(Art.24 - Reglamento de Propiedad Intelectual)**

**UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA
LA MOLINA**

FACULTAD DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN

**"IMPLEMENTACIÓN DE MEJORAS A LA COMPILACIÓN DE LOS
INGRESOS FISCALES PARA LA ELABORACIÓN DEL MARCO
MACROECONÓMICO MULTIANUAL 2021-2024"**

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL PRESENTADO POR:

JULISSA LLACCTARIMAY SÁNCHEZ

**PARA OPTAR TÍTULO DE ECONOMISTA
SUSTENTADO Y APROBADO POR EL SIGUIENTE JURADO:**

**Mg. Sc. Ráquel Margot Gómez Ocorima
PRESIDENTE**

**Mg. Sc. Rosario Elizabeth Pérez Liu
ASESORA**

**Dr. Waldemar Fernando Mercado Curi
MIEMBRO**

**Mg. Sc. Miguel Ángel La Rosa Salazar
MIEMBRO**

LIMA- PERÚ

2021

DEDICATORIA

A mi familia, los protagonistas y responsables de todos mis logros.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios por marcar mi sendero a lo largo de toda mi vida. A mi familia, amigos, docentes y todos aquellos que confiaron en mí e impulsaron a seguir a pesar de las adversidades.

ÍNDICE GENERAL

I.	INTRODUCCIÓN	1
1.1.	Problemática.....	1
1.2.	Objetivos	2
1.2.1.	Objetivo general	2
1.2.2.	Objetivos específicos.....	2
II.	MARCO TEÓRICO.....	4
2.1.	Finanzas públicas y estabilidad macroeconómica.....	4
2.2.	La gestión de las finanzas públicas: transparencia y responsabilidad.....	5
2.3.	Las estadísticas fiscales	6
2.4.	Marco Macroeconómico Multianual (MMM).....	7
III.	MARCO METODOLÓGICO.....	9
3.1.	Lugar y duración	9
3.2.	Naturaleza del estudio	9
3.3.	Marco metodológico del MEFP	10
3.4.	Etapas del proceso de compilación de estadísticas conforme el MEFP.....	11
3.4.1.	Primera etapa: selección de la cobertura institucional y sectorización del gobierno general	11
3.4.2.	Segunda etapa: selección de fuentes primarias de datos	11
3.4.3.	Tercera etapa: preparativos para la compilación conforme al MEFP	13
3.4.4.	Cuarta etapa: compilación las estadísticas según el MEFP.....	14
IV.	RESULTADOS Y DISCUSIÓN	16
4.1.	Compilación de los ingresos fiscales.....	16
4.1.1.	Compilación de los ingresos tributarios de los gobiernos locales.....	27
4.1.2.	Compilación de los ingresos no tributarios del gobierno nacional por concepto de Recursos propios.....	29
4.2.	Discusión de los resultados	33

4.2.1.	Comparación de las cifras de ingresos fiscales obtenidas antes y después de las mejoras al proceso de compilación	33
4.2.2.	Importancia de las mejoras al proceso de compilación de las estadísticas fiscales	38
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	41
5.1.	Conclusiones	41
5.2.	Recomendaciones.....	42
VI.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	43
VII.	ANEXOS	46

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Etapas del proceso de compilación de estadísticas conforme el MEFP	11
Tabla 2: Ingresos del gobierno general en millones de soles, según la clasificación del MEF y BCRP	15
Tabla 3: Comparación de tablas de clasificación utilizadas en la compilación de ingresos fiscales, según principales conceptos	21
Tabla 3a: Tabla de clasificación para la compilación de las estadísticas de ingresos fiscales.....	26
Tabla 4: Tablas auxiliares para la compilación de los ingresos de los gobiernos locales.....	29
Tabla 5: Listado de los sectores comprendidos en el gobierno nacional	30
Tabla 6: Listado de los organismos reguladores y ONP	31
Tabla 7: Cálculo de los Recursos propios del gobierno central	33
Tabla 8: Comparación de los ingresos fiscales 2019 en millones de soles, según clasificación BCRP y MMM 2020-2023	35
Tabla 9: Comparación de los ingresos fiscales 2019 en millones de soles, según clasificación BCRP y MMM 2021-2024	37

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Comparación de la base de registro utilizada según el MEFP 1986 y 2014.....	13
Figura 2. Estructura del Sector público no financiero y la cobertura de la compilación de cifras de ingresos fiscales.....	18
Figura 3. Estructura de los ingresos del gobierno general	21
Figura 4. Consulta de ingresos no tributarios en el SIAF.	28
Figura 5. Consulta de ingresos de gobiernos locales en el SIAF.	32

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Organigrama del Ministerio de Economía y Finanzas	46
Anexo 2: Organigrama de la Gerencia Central de Estudios Económicos del Banco Central de Reserva del Perú	47
Anexo 3: Organigrama de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria.....	48
Anexo 4: Índice del Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024.....	49

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

AFP: Administradoras de Fondos de Pensiones

BCRP: Banco Central de Reserva del Perú

BN: Banco de la Nación

COFIDE: Corporación Financiera de Desarrollo

CPMP: Caja de Pensiones Militar Policial

DGPMACDF: Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal

ESSALUD: Seguro Social de Salud

FCR: Fondo Consolidado de Reserva

FMI: Fondo Monetario Internacional

FONAFE: Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado

FONAHPU: Fondo Nacional de Ahorro Público

GEM: Gravamen Especial a la Minería

IGV: Impuesto General a las Ventas

IEM: Impuesto Especial a la Minería

IES: Impuesto Extraordinario a la Solidaridad

ISC: Impuesto Selectivo al Consumo

ITAN: Impuesto Temporal a los Activos Netos

ITF: Impuesto a las Transacciones Financieras

INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

MEFP: Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas

MMM: Marco Macroeconómico Multianual

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ONP: Oficina de Normalización Previsional

OSINERGMIN: Organismo Supervisor de Inversión en Energía y Minería

OSIPTEL: Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones

OSITRAN: Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público

OSINFOR: Organismo Supervisor de los Recursos Forestales y Fauna Silvestre

PBI: Producto Bruto Interno

PERUPETRO: Petróleos del Perú

RDR: Recursos Directamente Recaudados

RER: Régimen Especial de Renta

RMT: Régimen tributario para las Micro y Pequeñas empresas

RUS: Régimen Único Simplificado

SBS: Superintendencia de Banca y Seguros

SIAF: Sistema Integrado de Información Financiera

SICONFI: Sistema de Información Contable y Tributaria del Sector Público

SMV: Superintendencia del Mercado de Valores

SPNF: Sector Público No Financiero

SUNARP: Superintendencia Nacional de los Recursos Públicos

SUNAT: Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria

SUNASS: Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento

RESUMEN

El Marco Macroeconómico Multianual constituye el documento más importante en materia económica, pues, contiene las proyecciones macroeconómicas de ingresos y gastos del Gobierno para un periodo de cuatros años que comprende el año para el cual se elabora el presupuesto del sector público y los tres años siguientes. Por lo tanto, las estadísticas que permitan tales proyecciones deben ser de la mayor calidad: oportunas, transparentes y fiables. El presente documento tiene por objetivo explicar el proceso de compilación de las estadísticas de ingresos fiscales y las mejoras introducidas en el proceso de la elaboración del Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024. La metodología para la compilación y consolidación de las estadísticas sigue los lineamientos del Manual de estadísticas de finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional. El presente documento señala los resultados de la implementación de mejoras, por parte de la unidad de ingresos, que siguen tanto las recomendaciones recogidas por el propio Manual, como aquellas que fueron necesarias en su aplicación práctica a la realidad peruana. Tal fue el caso de las mejoras realizadas a la compilación de conceptos como los ingresos tributarios de los gobiernos locales y los ingresos no tributarios del gobierno central. Asimismo, se discute el diseño y detalle de las tablas de clasificación comparándolas con las del Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023. Con lo cual se concluye que los cambios introducidos en el Marco 2021-2024 han sido positivos, pues, al hacer el seguimiento de las estadísticas, se ha evidenciado que, los márgenes entre lo proyectado y lo finalmente realizado se redujeron considerablemente.

Palabras clave: compilación de estadísticas fiscales, transparencia fiscal, ingresos tributarios de los gobiernos locales, ingresos no tributarios del gobierno central.

ABSTRACT

The Multiannual Macroeconomic Framework is the most important document in economic matters as it contains the macroeconomic projections of Public Sector revenues and expenditures for a period of four years which includes the year for the public sector budget and the next three years. Therefore, the statistics used for it must be of the highest quality: timely, transparent, and reliable. The objective of this document is to explain the compilation process of tax revenue statistics and the improvements made in this process for the preparation of the Multiannual Macroeconomic Framework 2021-2024. The methodology for compiling and consolidating the statistics follows the guidelines of the Public Finance Statistics Manual of the International Monetary Fund. This document shows the results of introduced improvements by the revenues team, following the suggested by the Manual as those that were necessary in its practical application to the Peruvian reality, such was the case with the improvements made to the compilation of concepts like local governments tax revenues and the central government non-tax revenues. The design and detail of the classification tables are discussed, comparing them with those of the Multiannual Macroeconomic Framework 2020-2023. It is concluded that the changes introduced in the Multiannual Macroeconomic Framework 2021-2024 have been positive, as when monitoring the statistics, the margins between the projected and the finally executed were considerably reduced.

Keywords: government finance statistics, fiscal transparency, local government tax revenues, central government non-tax revenues.

I. INTRODUCCIÓN

1.1. Problemática

El rol del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es crucial para el crecimiento de corto plazo y largo plazo del país, dado que sienta los fundamentos para el crecimiento sostenido de la economía. La estabilidad fiscal de la economía peruana lograda en las últimas dos décadas ha sido efectivamente uno de los pilares de su buen desempeño. Esa estabilidad no hubiera sido posible sin los esfuerzos de las distintas áreas del Ministerio, especialmente de la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal (DGPMACDF) del Viceministerio de Economía del MEF, responsable de la elaboración del Marco Macroeconómico Multianual (MMM). De hecho, este documento se nutre de las estadísticas fiscales elaboradas por DGPMACDF, donde cada cifra supone mucho tiempo y esfuerzo invertido.

La responsable de este documento es parte de un equipo de cuatro profesionales que constituyen la unidad de ingresos de la DGPMACDF, cuyas funciones giran en torno a la compilación y análisis de los ingresos fiscales para la formulación y evaluación de la política fiscal, así como a la elaboración de proyecciones a ser incluidas en el MMM. Su labor como Asistente de ingresos le ha permitido contribuir a resolver los problemas que surgen en el momento de compilar las estadísticas de ingresos fiscales, y apoyar en las optimizaciones de las herramientas utilizadas para su compilación y seguimiento. Esto le ha permitido favorecer al logro de los objetivos de la unidad, y a su vez, fortalecer sus propios conocimientos y competencias en esa área de especialidad económica.

Mantener la prudencia y transparencia de las cuentas fiscales es uno de los pilares macroeconómicos de la Política Fiscal en Perú, lo cual implica enfrentar de manera efectiva las condiciones de un contexto cambiante. Por un lado, desde el 2016, la compilación de las estadísticas fiscales se encuentra en un proceso de migración a la metodología actualizada del

Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (MEFP) 2014¹. Este proceso de migración implicó un seguimiento continuo y la revisión de discrepancias entre las estadísticas reportadas por el MEF y el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). No obstante, existieron dificultades en este proceso de comparación puesto que ambas entidades no tenían estandarizadas la clasificación de los conceptos a considerar en los ingresos del gobierno general. A esto se sumaron los mayores requerimientos sobre la información de la posición fiscal, en un contexto de crisis económica el cual exigió contar con un elevado nivel de detalle de las estadísticas fiscales.

Por ello, el presente documento desarrolla el proceso de compilación de las estadísticas de ingresos fiscales, y los resultados de la implementación de las mejoras realizadas al proceso de compilación cifras realizadas para la elaboración del MMM 2021-2024. Asimismo, discute sobre la importancia de la implementación de mejoras en el proceso de compilación de las estadísticas de ingresos fiscales a fin de asegurar su consistencia y, por ende, su adecuado análisis y proyección.

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo general

Explicar la implementación de mejoras realizadas en el proceso de compilación de ingresos fiscales y los resultados obtenidos para la elaboración del MMM 2021-2024.

1.2.2. Objetivos específicos

- 1) Desarrollar los cambios en la compilación de las estadísticas de ingresos fiscales introducidos en el MMM 2021-2024, respecto a lo utilizado en el MMM 2020-2023.

¹ Según el Informe de la Cuenta General de la República, a diciembre de 2019, el proceso de migración al MEFP 2014 se encuentra en la etapa de adecuación (o reclasificación) de la cobertura institucional y la información actual de los formatos de ingresos, gastos y transacciones de activos no financieros.

- 2) Describir el proceso de elaboración de las tablas de clasificación actualizadas de los ingresos fiscales, en particular, las que compilan los ingresos tributarios de gobiernos locales y no tributarios del gobierno nacional.
- 3) Discutir los efectos e importancia de las mejoras incorporados, al comparar las cifras 2019 presentadas en los MMM 2021-2024 y MMM 2020-2023 respecto a lo finalmente ejecutado.

II. MARCO TEÓRICO

2.1. Finanzas públicas y estabilidad macroeconómica

Keynes sostenía que el rol del Estado es corregir los desequilibrios de corto plazo en lugar de esperar que las fuerzas del mercado corrigieran los problemas, dado que el costo de dejar al mercado autocorregirse podía ser muy alto. El principio central de esta escuela de pensamiento económico es que los mercados fallan, por lo que, la intervención del Estado es necesaria para corregir tales fallos. De manera similar, en los años setenta y ochenta una nueva generación de keynesianos argumentaba que aun cuando los individuos pudieran prever correctamente tales desequilibrios, los mercados agregados no se ajustan instantáneamente; por lo tanto, la política fiscal resulta efectiva en esas condiciones (Jahan et al., 2014).

Hoy, existe consenso en torno a dos roles fundamentales de los Gobiernos: proveer de bienes y servicios a la población en una base de “no mercado”, y la redistribución del ingreso y la riqueza. Para cumplir estos roles los Gobiernos deben financiarse; usualmente lo hacen con impuestos u otras imposiciones, pero también con otras fuentes no tributarias o a través de empréstitos (FMI, 2011).

La economía pública estudia la intervención del estado en una economía de mercado a través de la política de ingresos y gastos públicos. Por ello, estudia la elección y los efectos económicos de las intervenciones públicas según los criterios básicos de eficiencia y equidad, y apoyándose en técnicas cuantitativas diversas como la econometría y la contabilidad. Los criterios antes mencionados responden a dos grandes objetivos de los sectores públicos actuales tales como el logro de una asignación eficiente de los recursos, y la redistribución de la renta y la riqueza de un país (Ibáñez, 2017).

La política fiscal es el uso de herramientas de política tributaria y gasto público cuyo objetivo es suavizar los ciclos económicos y mantener, así, la estabilidad macroeconómica. Los bajos índices de déficit y deuda crean expectativas de que las finanzas públicas son sostenibles, permitiendo así

que las políticas de gasto y los sistemas y tasas impositivas sean predecibles. A su vez, esto favorece al crecimiento económico porque crea un entorno propicio para decisiones de ahorro e inversión orientadas a largo plazo. Por el contrario, si durante un período de tiempo prolongado los ingresos del Gobierno son mucho menores que el gasto público, podrían generarse desequilibrios macroeconómicos insostenibles que impactarían negativamente en el crecimiento económico (Afonso et al., 2005).

2.2. La gestión de las finanzas públicas: transparencia y responsabilidad

A nivel mundial, la gestión de las finanzas públicas es una práctica fundamental en el manejo responsable de la política fiscal. De hecho, una gestión adecuada permite la sostenibilidad de cuentas públicas necesarias para la preservación del equilibrio macroeconómico, y su incidencia directa en la cobertura y calidad de los servicios que presta el Estado. Así, el manejo prudente de los ingresos y gastos con una visión intertemporal resulta necesario para asegurar unas cuentas fiscales sostenibles y creíbles (Oliva, 2018).

Según el Consejo de gobernanza presupuestaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, un buen presupuesto se respalda en los diversos pilares de la gobernanza pública moderna que se sustentan en la transparencia, integridad, apertura, participación, responsabilidad, así como, en el enfoque estratégico para la planificación y logro de objetivos nacionales. De hecho, se sostiene que entre los diez principios de gobernanza presupuestaria que abarcan las finanzas públicas, resalta el principio de asegurar que los documentos y datos presupuestarios sean abiertos, transparentes y accesibles, y que cuenten con una presentación completa, exacta y fiable (OCDE, 2015).

La transparencia fiscal es definida como la apertura de datos públicos referente a la estructura y las funciones del Gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones. Ello implica tener un fácil acceso a información confiable, completa, oportuna, comprensible e internacionalmente comparable sobre las actividades del Gobierno de modo que se

pueda evaluar con precisión su situación financiera, y los verdaderos costos y beneficios de las actividades gubernamentales, incluidos su presente y futuro (Kopits & Craig, 1998).

La responsabilidad fiscal es indispensable para la sostenibilidad fiscal y para el desarrollo económico y social ya que genera credibilidad, disciplina y eficiencia en el manejo de las finanzas públicas. En este sentido, la normatividad sobre responsabilidad fiscal fusiona la decisión política con la implementación de instrumentos eficaces, y se visualiza como una de las formas de instrumentalizar un pacto fiscal, el cual es un marco más amplio y sólido que busca dar sostenibilidad, cumplimiento, integralidad y subsanar algunas de las deficiencias que presentan las leyes de responsabilidad fiscal (Mostajo, 2004).

En el caso de Perú, el Sector Público No Financiero (SPNF) cuenta, desde finales de 1999, con un marco macro fiscal. A su vez, en ese año se aprobó la Ley N° 27245, de responsabilidad y transparencia fiscal, la cual contribuyó a minimizar la baja predictibilidad del comportamiento de las finanzas públicas. El marco macro fiscal vigente fue aprobado en 2016, tiene como objetivo establecer un marco responsable, transparente y predecible que facilite el seguimiento y rendición de cuentas de la gestión del SPNF. Así, se busca asegurar la sostenibilidad fiscal, predecir adecuadamente el gasto público y el manejo transparente de las finanzas públicas que permita la evaluación constante y la adopción oportuna de medidas correctivas (Decreto Legislativo N° 1276, 2016).

2.3. Las estadísticas fiscales

Para diseñar y hacer seguimiento de la política fiscal, así como para la transparencia y responsabilidad fiscal, se requieren estadísticas de buena calidad. Ellas deben ser: a) ser exhaustivas; b) sólidas, o sea basadas en conceptos y clasificaciones bien definidas; c) útiles; d) coherentes; y, e) comparables a escala internacional entre países (FMI, 2011).

La compilación es el proceso mediante el cual se clasifica, ordena y resume las estadísticas de las finanzas públicas con el objetivo de medir las actividades financieras del Gobierno de una

economía. Para ello, el FMI ha elaborado una metodología de compilación de estadísticas de las finanzas públicas con el propósito de aumentar el nivel de transparencia y elevar la confianza del público. Vale mencionar que, cada cierto tiempo esta metodología se ha ido actualizando y mejorando para lo cual el FMI ha ido publicando actualizaciones de sus manuales. De hecho, el primer manual publicado en 1986 ha sido actualizado dos veces: una en 2011 y la última en 2014. El objetivo principal de la compilación es obtener estadísticas adecuadas para el análisis fiscal, imprescindibles para la formulación y seguimiento de programas fiscales sólidos, así como la supervisión de la ejecución de la política económica (FMI, 2014). La compilación de las estadísticas resulta, pues, crucial para la política fiscal.

En la práctica, no obstante, las fuentes de las estadísticas son diversas y el compilador final debe resolver la tarea de verificarlas, contrastarlas y consolidarlas antes de ser publicadas o destinadas a su uso final, que en el caso del MMM es la proyección de las principales variables económicas y macrofiscales.

La *data reconciliation* se utiliza con frecuencia como sinónimo de confrontación de datos. El término implica evaluar y ajustar datos derivados de dos fuentes distintas para eliminar, o al menos, reducir el impacto de las diferencias entre ambas. Así, la edición y la conciliación pueden implicar la corrección de errores o la adopción de métodos alternativos que tienen como objetivo mejorar el proceso de revisión o comprensión de los datos (Bloem et al., 2001).

2.4. Marco Macroeconómico Multianual (MMM)

El MMM es el documento más relevante en materia económica, publicado en agosto de cada año por el MEF. Por un lado, este documento presenta el análisis macroeconómico y rendición de cuentas de la gestión del SPNF y, por otro, da a conocer las proyecciones de ingresos y gastos fiscales, monto de inversiones y el nivel de endeudamiento. La periodicidad del análisis es para un periodo de cuatro años, el cual comprende el año para el cual se está elaborando el presupuesto del sector público y al menos los tres años siguientes. Asimismo, incluye la declaración de principios de política fiscal, el cual presenta los lineamientos de política económica y los objetivos de la

política fiscal de mediano plazo (Anexo 4). Su elaboración y publicación tiene como base legal el Decreto Legislativo N° 1276²; además, en abril de cada año se publica un informe con la actualización de las principales variables macroeconómicas y fiscales del MMM vigente a la fecha de elaboración del informe.

² Decreto Legislativo publicado en 2016, que reemplaza la Ley N° 30099 de fortalecimiento de la responsabilidad y transparencia fiscal aprobada en 2013.

III. MARCO METODOLÓGICO

3.1. Lugar y duración

El presente trabajo documenta la experiencia sobre la base de las funciones realizadas en el puesto de asistente de la Dirección de Política Fiscal del MEF (Anexo 1), específicamente, en la unidad de ingresos fiscales; y está referida a la elaboración y seguimiento de las estadísticas de ingresos que sirvieron de base para las proyecciones contenidas en el MMM 2021-2024, el cual fue publicado en agosto del 2020.

3.2. Naturaleza del estudio

Este estudio es de naturaleza no experimental y transversal. La metodología seguida para la compilación de las cifras en la elaboración del MMM estuvo basada en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) elaborada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), básicamente en el documento publicado en 1986³; y en la Guía Metodológica de la Nota Semanal del BCRP, los cuales no utilizan muestreo estadístico, ni emplean modelos. Asimismo, se compararon las cifras contenidas en los MMM 2020-2023 y 2021-2024, así como los datos publicados en el cuadro N°87 de la Nota semanal del BCRP para discutir sobre los resultados obtenidos luego de la implementación de mejoras en el proceso de compilación de las estadísticas de ingresos fiscales.

El alcance del presente documento es explicativo, en este caso se buscó explicar por qué existen dificultades en el proceso de compilación y conciliación de cifras, y cuáles son los efectos de la incorporación de mejoras en dicho proceso en un contexto de búsqueda de estadísticas fiscales más precisas, confiables y completas.

³ La elaboración de las normas internacionales para la compilación de las estadísticas de las finanzas públicas comenzó en la década de los 80, cuando se el FMI publicó la primera versión del MEFP, el cual brindaba orientación para la compilación de las estadísticas fiscales. En los siguientes años se publicó el MEFP 2001 y MEFP 2014, los cuales actualizaron las normas reconocidas internacionalmente para la compilación de las estadísticas fiscales.

3.3. Marco metodológico del MEFP

La metodología del MEFP describe un sistema estadístico macroeconómico, en el marco de las estadísticas de las finanzas públicas, enfocado en respaldar la elaboración y la evolución de las operaciones del Gobierno, así como el análisis de liquidez y sostenibilidad de las finanzas del gobierno general de una forma consistente y sistemática.

La compilación las estadísticas de las finanzas públicas, y en particular la de ingresos fiscales realizada en la unidad de ingresos de la DGPMACDF del MEF, como se mencionó, se elaboró en base al MEFP de 1986 y su actualización del 2014⁴. Estos manuales señalan que existen cuatro etapas principales en el proceso de compilación de las estadísticas fiscales: 1) la definición del alcance y la cobertura del sector gobierno general y sus subsectores; 2) la selección de la fuente de datos más adecuada para las unidades y entidades en cuestión; 3) los preparativos para la compilación de estadísticas mediante el análisis de los datos; y 4) la compilación de las estadísticas. Esta última contiene dos fases: la primera es la clasificación y derivación de la información mediante tablas resumen, y la segunda es la consolidación de estas estadísticas, según el subsector o sector al que correspondan (Tabla 1).

⁴ El MEFP del año 2014 busca, además, profundizar en la armonización con las actualizaciones realizadas en otros manuales y guías de estadísticas macroeconómicas como el Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN 2008), el Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras (MEMF) entre otros.

Tabla 1: Etapas del proceso de compilación de estadísticas conforme el MEFP

N°	Etapas
1	Determinar la cobertura institucional y sectorización del gobierno general
2	Seleccionar las fuentes de datos más idóneas
3	Realizar los preparativos para recopilación de las estadísticas
4	Clasificar y derivar estadísticas
	Consolidar estadísticas

Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía de compilación de las estadísticas públicas para países en desarrollo, 2011, Fondo Monetario Internacional.

3.4. Etapas del proceso de compilación de estadísticas conforme el MEFP

3.4.1. Primera etapa: selección de la cobertura institucional y sectorización del gobierno general

La primera etapa consistió en definir el alcance institucional, y clasificar las unidades y entidades que conforman el sector gobierno general y sus subsectores. Es decir, se tuvo que contar con información detallada sobre todas las unidades, así como de las instituciones de las cuales proviene los datos que se utilizan.

3.4.2. Segunda etapa: selección de fuentes primarias de datos

En esta etapa se seleccionó las fuentes de datos adecuadas sobre transacciones, saldos y otros flujos económicos. Idealmente se debería utilizar los estados financieros detallados del Gobierno como principal fuente de datos para la recopilación de estadísticas de las finanzas públicas, no obstante, también se pueden utilizar los registros de ejecución del presupuesto. Para la elección de la información adecuada se tuvo en cuenta tres características: la cobertura; la base de registro y valoración; y la periodicidad y puntualidad. A continuación, se presenta el detalle de las mismas:

- a. Cobertura.** Se identificó cuáles son las fuentes de datos que ofrecen una cobertura exhaustiva de las actividades económicas del Gobierno. Por ejemplo, suele utilizarse el término presupuestario para referirse a los ingresos relacionados con las operaciones de todo el sector público. Sin embargo, este concepto a veces capta apenas una parte de las transacciones fiscales de un sector del Gobierno. En cambio, existen otras operaciones que están al margen del proceso presupuestario que se denominan extrapresupuestarias, que, también cumplen con los criterios para ser consideradas como parte del sector público, por lo cual también deben ser incluidas en las estadísticas. Por ello, al recopilar las estadísticas según el MEFP, es importante tener estas cuentas en consideración y poder capturar así todas las operaciones que realiza el Gobierno tanto por canales presupuestarios como por los extrapresupuestarios.
- b. Base de registro y valoración.** En condiciones ideales, la compilación de estadísticas según la última versión 2014 del MEFP exige registrar los datos valorando los saldos y flujos a los precios de mercado (es decir en base devengado). No obstante, en la actualidad todavía algunos gobiernos registran sus estadísticas en base caja, es decir cuando se recibe o se desembolsa efectivo, según lo recomendado la versión de 1986 del MEFP. De hecho, varios países de Latinoamérica entre ellos, Perú, aplican las dos versiones del MEFP dado que todavía encuentran en la etapa de la migración total hacia el nuevo manual, el cual ha exigido cambios significativos en términos de procedimiento de registro, sistematización de la información y capacitación de personal. En la Figura 1, se muestra los principales cambios entre ambas versiones del MEFP, respecto a la base de registro y valoración:

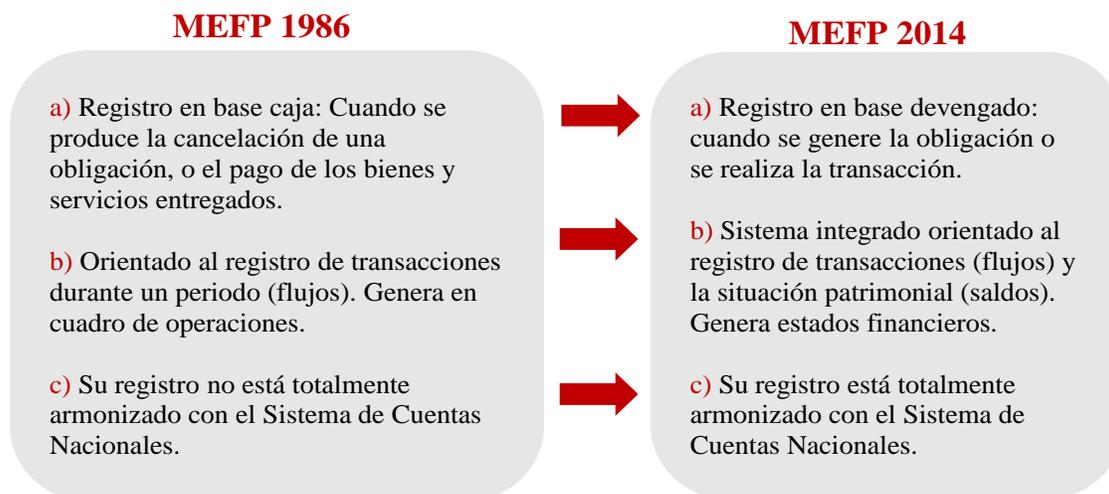


Figura 1: Comparación de la base de registro utilizada según el MEFP 1986 y 2014

Fuente: Fundamentos teóricos y aplicación práctica al caso Costa Rica, Da Costa y Juan-Ramón, 2011, Fondo Monetario Internacional.

- c. **Periodicidad y puntualidad.** Según el MEFP, la periodicidad óptima para compilar y divulgar las estadísticas fiscales es de preferencia anual y trimestral. No obstante, la compilación de estas estadísticas puede efectuarse también con datos mensuales. Por ejemplo, el MMM utilizó como base el seguimiento de las cifras de ingresos compiladas mensualmente para obtener el resultado del año presentado en los cuadros estadísticos del documento.

3.4.3. Tercera etapa: preparativos para la compilación conforme al MEFP

Una vez elegida la cobertura institucional y sectorización, y luego de haber seleccionado las fuentes de datos a utilizar, se debió realizar ajustes previos. Esto debido a que suele utilizarse diferentes fuentes de datos, por lo cual, es necesario ajustar y estandarizar la información recibida. Así, las principales revisiones están referidas a detalles en la cobertura (nivel de Gobierno, sectorización, entre otros), la base de registro (base caja o base devengado), periodicidad, entre otros.

3.4.4. Cuarta etapa: compilación las estadísticas según el MEFP

La cuarta etapa abarca dos principales tareas tales como: la clasificación y derivación de las estadísticas, y su consolidación.

- a. **Clasificación y derivación.** En esta etapa se uniformizan los datos según los ajustes decididos en la etapa anterior. Para ello se utilizaron tablas de clasificación y derivación, los cuales nos permiten ordenar la información. De esta manera se facilitó la clasificación según categorías y según cada unidad/entidad del Gobierno.
- b. **Consolidación.** El proceso de consolidación puede resumirse como la compilación final de un conjunto de cuentas de una unidad o grupo. Para ello, primero es necesario agregar los flujos y saldos dentro de un nivel de Gobierno específico, y luego eliminar todos los flujos y saldos que representan relaciones entre estos niveles a fin de evitar una doble cuenta.

Según lo recomendado por el MEFP, el desarrollo de las etapas de compilación de estadísticas fiscales debe ser acompañadas con la elaboración y mejoras en el diseño de las tablas de clasificación y derivación que permitan mantener ordenada la información. Es así como en las últimas etapas del proceso de compilación estas tablas toman mayor relevancia.

A fin de revisar los espacios de mejora en el proceso de consolidación se tomó como base la tabla de clasificación utilizada para la elaboración del MMM 2020 -2023, y se comparó con el cuadro N° 87 de la Nota semanal del BCRP. En la Tabla 2 se observa la notable diferencia en la clasificación de conceptos lo cual impide la correcta comparación de cifras respecto a N° 87 de la Nota semanal del BCRP. Por ello se revisó paso a paso el proceso de compilación utilizado, y se incluyó mejoras en el diseño de las tablas de clasificación, las cuales fueron incluidas para la elaboración del MMM 2021-2024. Finalmente, a fin de discutir sobre los resultados obtenidos luego de esta mejora, se comparó las cifras del 2019 del MMM 2021 -2024 respecto a lo presentado en el cuadro N° 87 de la Nota semanal del BCRP.

Tabla 2: Ingresos del gobierno general en millones de soles, según la clasificación del MEF y BCRP

2a. Clasificación MEF (información utilizada para la elaboración del MMM 2020-2023)	2019	2b. Clasificación BCRP (Cuadro N° 87 de la Nota semanal)	2019
Ingresos del gobierno general	153 244	Ingresos del gobierno general	153 638
A. Ingresos tributarios del gobierno central	110 494	I. Ingresos tributarios	113 769
		A. Del gobierno central	110 681
1. Impuesto a la renta	43 322	1. Impuesto a la renta	44 015
2. Impuesto general a la venta	63 795	2. Impuesto general a la venta	63 504
3. Impuesto selectivo al consumo	8 460	3. Impuesto selectivo al consumo	8 216
4. Aranceles	1 492	4. Impuesto a las importaciones	1 424
5. Otros ingresos	11 162	5. Otros ingresos	11 572
6. Devoluciones	-17 736	6. Devoluciones	-18 051
B. Ingresos no tributarios del gobierno central	16 938	B. De los gobiernos locales	3 088
1. Recursos propios	7 453	II. Ingresos no tributarios	38 249
2. Regalías	4 758	A. Del gobierno nacional	34 245
3. Resto de ingresos no tributarios	4 727	1. Contribuciones sociales	17 266
C. Ingresos del resto del gobierno general	24 525	2. Recursos propios y transferencias	7 109
1. Ingresos tributarios de los gobiernos locales	3 047	3. Regalías	4 426
2. Contribuciones sociales	17 279	4. Otros	5 443
3. Otros	4 199	B. De los gobiernos locales	3 288
D. Ingresos de capital	1 287	C. De los gobiernos regionales	717
		III. Ingresos de capital	1 620

Nota: La columna 2a muestra la clasificación utilizada para la compilación de las estadísticas de ingresos fiscales en la elaboración del MMM 2020-2023. Mientras que, la columna 2b muestra la clasificación contenida en la guía metodológica de la Nota semanal del BCRP. A manera de ejemplificar las diferencias entre ambas clasificaciones, materia de este documento, se muestra un mayor detalle de los principales conceptos, respecto a lo reportado en el MMM 2020-2023. Fuente: Elaboración propia en base al cuadro N°87 de la Nota semanal del BCRP y documentos internos de la DGPMACDF utilizados para la elaboración del MMM 2020-2023.

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados del presente documento corresponden a la revisión del proceso de compilación de ingresos para la elaboración del MMM 2021 – 2024, respecto a la metodología recomendada en otros documentos especializados como el MEFP de 1986 del FMI y la guía metodológica de la Nota semanal del BCRP.

La unidad de ingresos de la DGPMACDF del MEF, tras la revisión de lo realizado en las experiencias anteriores (MMM 2020- 2023, por ejemplo), los manuales del FMI y una estrecha comunicación con las entidades involucradas (BCRP, SUNAT⁵ y otras unidades de la DGPMACDF), procede con la tarea de compilación de las cuentas de ingresos, labor en la cual la responsable del presente documento juega un rol importante dada su labor como asistente de la unidad de ingresos⁶. Los resultados de esta tarea cumplida se detallan a continuación:

4.1. Compilación de los ingresos fiscales

Para mejorar la compilación y conciliación de los ingresos fiscales fue necesario optimizar las tablas de clasificación utilizadas para la recopilación y sistematización de la información secundaria de los ingresos tributarios y no tributarios. Ello implica revisar desde un inicio el proceso de compilación de cifras, el cual está basado en la metodología de compilación del MEFP y la guía metodológica de la Nota semanal del BCRP⁷. A continuación, se explica las mejoras desarrolladas desde finales del 2018 y puestas en práctica durante los primeros meses del año 2020 para la elaboración del MMM 2021-2024.

⁵ Principalmente con la Oficina Nacional de Planeamiento y Estudios Económicos (Ver Anexo 3), el cual comprende a la División de Estudios Económicos y la División de Estadísticas Económicas.

⁶ El trabajo realizado como asistente de la unidad de ingresos de la DGPMACDF se sustenta en reportes, informes y presentaciones, en materia de elaboración y seguimiento de estadísticas de ingresos fiscales, elaborados para informar y atender requerimientos de la Alta Dirección del Ministerio.

⁷ Se refiere guía metodológica de la Nota semanal del Banco Central de Reserva del Perú actualizado a junio 2019.

Primera etapa: revisión de cobertura institucional y sectorización

El MEFP de 1986 señala que las estadísticas de las finanzas públicas deben mostrar la evolución de las operaciones de las entidades que forman parte del SPNF, agrupadas en gobierno general y empresas públicas no financieras, y excluyendo a las corporaciones públicas monetarias (banco central, entre otros) y otras corporaciones públicas financieras. De manera similar, la guía metodológica de la Nota semanal del BCRP señala que la estructura del SPNF está conformada por la agregación consolidada de las entidades que conforman el gobierno general y las empresas públicas no financieras; y se excluye entidades financieras como el Banco de la Nación (BN), Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), Fondo Mi Vivienda y Agrobanco.

Tal como muestra la Figura 2, la compilación de los ingresos fiscales utiliza la cobertura del gobierno general. Esta contiene la recaudación del gobierno central y los gobiernos locales. A su vez, el gobierno central contiene a todas las entidades incluidas en el presupuesto general de la república, entre ellos ministerios, instituciones públicas, universidades nacionales, Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), Oficina de Normalización Previsional (ONP), organismos reguladores y oficinas registrales; y al resto de entidades entre las cuales resaltan los gobiernos regionales, y las entidades extra-presupuestales (Seguro Social del Perú-EsSalud, Superintendencia de Banca, Seguros y AFP-SBS, Caja de Pensiones Militar-Policial y beneficencias públicas, entre otros).

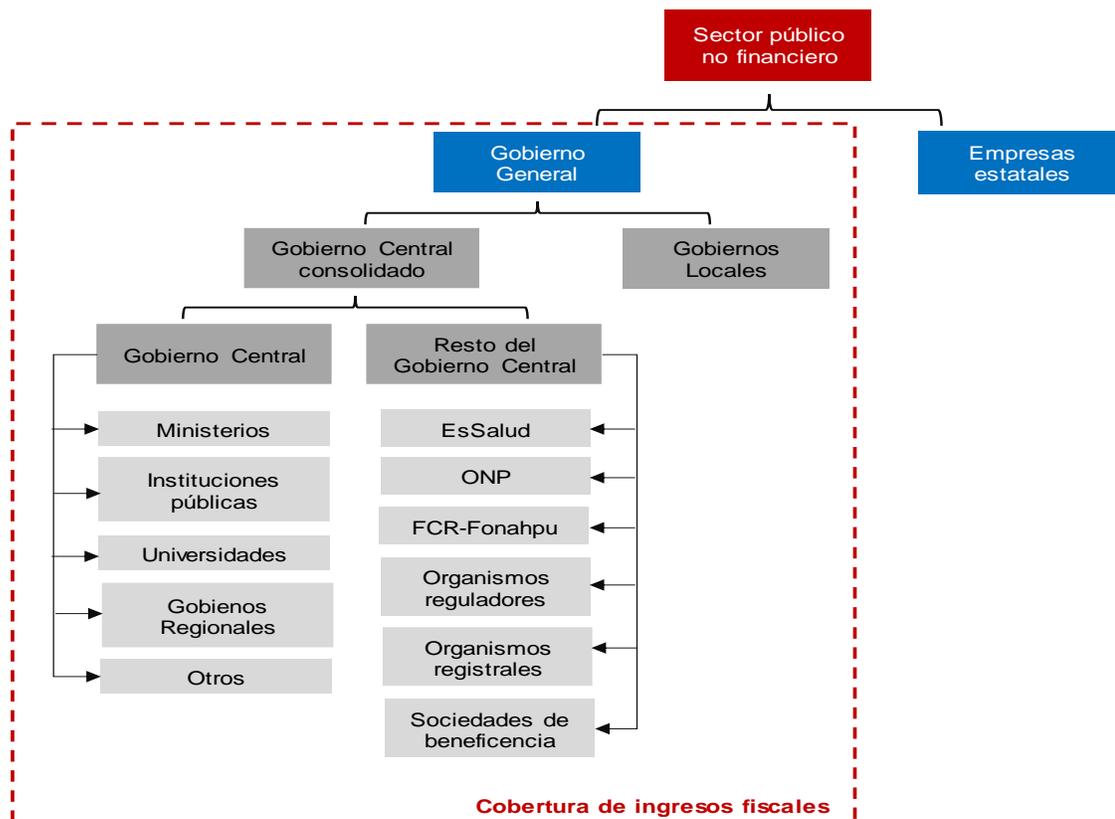


Figura 2: Estructura del Sector público no financiero y la cobertura de la compilación de cifras de ingresos fiscales

Fuente: Elaboración propia en base a la guía metodológica de la Nota semanal, 2019, BCRP.

Segunda etapa: selección de fuentes de datos

En esta etapa se obtiene las fuentes de datos más adecuadas con información secundaria a ser utilizada en la compilación de las estadísticas de ingresos. Entre las principales fuentes de información se encuentran:

- División de Estadística Económicas de la SUNAT. En el caso de los ingresos tributarios, la División de Estadística de la SUNAT hace envío diario de la información de recaudación tributaria acumulada según principales conceptos. No obstante, esta información es complementada con la información extraída de los cuadros N° 1, 5 y 7 de la Nota Tributaria publicada cada quincena en la página web de la SUNAT.

- Sistema Integrado de Información Financiera (SIAF). Para el resto de los ingresos tributarios y no tributarios, la principal fuente de información es el SIAF. Este es un portal de transparencia económica que contiene el registro de lo recaudado en los diferentes niveles de gobierno.

- Resto de fuentes secundarias. Comprende las otras Direcciones dentro del MEF, y de otras entidades públicas dentro de la cobertura del Gobierno. Por ejemplo, la Dirección de Operaciones de Tesorería del MEF hace envío mensual de los ingresos del Tesoro Público por conceptos de intereses financieros (de cuentas propias, recursos de la privatización y por Operaciones Oficiales de Crédito, entre otros). En tanto, entidades como EsSalud, la ONP y la Caja de Pensiones Militar Policial hacen envío de los flujos de caja de sus operaciones, en los cuales se encuentran información sobre los ingresos no tributarios, transferencias y contribuciones a la seguridad social. Por otra parte, PERUPETRO hace envío de los cuadros de ingresos y egresos con información sobre transferencias mensuales efectivas de renta petrolera, y la distribución del canon petrolero y gasífero.

En Perú la compilación de estadísticas fiscales sigue el MEFP de 1986 y su registro se realiza en su mayoría en base caja, es decir, se registran cuando se recibe o se desembolsa efectivo. No obstante, siguiendo las recomendaciones del último MEFP actualizado en 2014, hay ciertas cuentas que son registradas en base devengado, es decir, se registran en el momento en que el valor económico se crea la obligación de pago o ingreso. Esto se debe a que el registro en la base del devengado otorga información más completa respecto a las transacciones realizadas.

En el caso específico de la compilación de los ingresos del gobierno general la información es registrada, en su mayoría, en base caja. No obstante, conceptos como los ingresos y transferencias provenientes de las entidades públicas, unidades gubernamentales y empresas públicas, son registrados en base devengado debido a que dichas entidades reportan su información en dicha base.

Tercera etapa: pasos previos a la compilación de estadísticas

En esta etapa, al analizar la información recibida y/o extraída de las fuentes de información se revisa que todos los datos estén bajo la cobertura del gobierno general, y que sean equivalentes según la base de registro que corresponda. En el caso de la información sobre la recaudación tributaria del gobierno central, que proviene de la División de Estadística Económicas de la SUNAT, no fue necesario realizar ajustes dado que esta ya es enviada en base caja. En cambio, la información de la recaudación no tributaria fue revisada y ajustada según nivel de cobertura y de registro, principalmente, debido a que dichos datos son recopilados de diversas fuentes. Por ejemplo, la información extraída del SIAF son registradas en base devengado, mientras que los flujos de caja de EsSalud, la ONP y la Caja de Pensiones Militar Policial; en base caja.

Cuarta etapa: Compilación las estadísticas según el MEFP

Esta etapa constituye el núcleo del proceso, pues, se refiere a la recopilación, organización y consolidación de las cifras que resultan para cada uno de los conceptos de ingresos fiscales. Como ya fue señalado, esta etapa se desagrega en dos fases: la clasificación y la consolidación.

- a. Clasificación de los ingresos del gobierno general.** Siguiendo la cobertura y detalle presentados en el Cuadro 87 de la Nota semanal del BCRP, en esta etapa es elaborada una tabla de clasificación actualizada para consolidar las cifras de ingresos fiscales del gobierno general, el cual cuenta con un diseño de desagregación más adecuado. La Figura 3 muestra la cobertura utilizada para elaborar la tabla de clasificación actualizada. Por un lado, se recoge la información tanto de los ingresos corrientes, que son aquellos recursos provenientes de la recaudación de impuestos, venta de bienes y servicios, multas, sanciones y otros; y, por otro lado, se registran los ingresos de capital, los cuales son recursos obtenidos por la venta de activos, acciones del Estado, y otros ingresos de capital.



Figura 3: Estructura de los ingresos del gobierno general

Fuente: Elaboración propia en base a la guía metodológica de la Nota semanal, 2019, BCRP.

Así, siguiendo esta clasificación, se diseña una tabla de clasificación actualizada con un detalle por niveles de gobierno (nacional, locales y regionales) más cercana a lo presentado en los cuadros estadísticos del BCRP. Del cual, a fin de ejemplificar los principales cambios, también se presenta un detalle adicional de los principales componentes revisados como materia de documento (ingresos tributarios de los gobiernos locales y recursos propios). La Tabla 3 muestra lo mencionado anteriormente:

Tabla 3: Comparación de tablas de clasificación utilizadas en la compilación de ingresos fiscales, según principales conceptos

3a. Clasificación actualizada MEF (información utilizada para la elaboración del MMM 2021-2024)	3b. Clasificación BCRP (Cuadro N° 87 de la Nota semanal)
Ingresos del gobierno general	Ingresos del gobierno general
I. Ingresos tributarios	I. Ingresos tributarios
A. Del gobierno central	A. Del gobierno central
B. De los gobiernos locales	B. De los gobiernos locales

1. Impuesto predial	
2. Alcabala	
3. Impuesto al patrimonio vehicular	
4. Resto	
II. Ingresos no tributarios	II. Ingresos no tributarios
A. Del gobierno nacional	A. Del gobierno nacional
1. Contribuciones sociales	1. Contribuciones sociales
2. Recursos propios y transferencias	2. Recursos propios y transferencias
(i) Recursos directamente recaudados	
(ii) Otros ingresos por donaciones y transferencias	
3. Regalías mineras y petroleras	3. Canon y regalías
4. Otros	4. Otros
B. De los gobiernos locales	B. De los gobiernos locales
C. De los gobiernos regionales	C. De los gobiernos regionales
III. Ingresos de capital	III. Ingresos de capital

Nota: La columna 3a muestra la clasificación actualizada, utilizada en la compilación de las estadísticas de ingresos fiscales para la elaboración del MMM 2021-2024. Mientras que, la columna 3b muestra la clasificación contenida en la guía metodológica de la Nota semanal del BCRP. A manera de ejemplificar los principales cambios, materia de este documento, en esta tabla se resaltado solo el detalle de los ingresos tributarios de los gobiernos locales e ingresos no tributarios del gobierno nacional. Fuente: Elaboración propia en base al cuadro N°87 de la Nota semanal del BCRP y documentos internos de la DGPMACDF utilizados para la elaboración del MMM 2021-2024.

Como se puede observar, esta estandarización de la tabla de clasificación de los ingresos del gobierno general según los niveles de Gobierno (gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales) facilita la verificación y conciliación de las cifras entre el MEF y BCRP, puesto que se cuenta con el mismo nivel de detalle según la cobertura utilizada. Cada uno de los componentes contenidos en esta clasificación se detallan a continuación:

a.1. Ingresos tributarios

(i) **Del gobierno central.** Compuesto por los tributos internos y aduaneros recaudados por la SUNAT, neto del descuento de las devoluciones. Entre estos conceptos resaltan:

- Impuesto a la renta. Ingresos provenientes de los pagos a cuenta y regularización de personas naturales y empresas. Se considera como renta de personas naturales a las rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categoría. Mientras que la renta de empresas se conforma por la renta de tercera categoría, la renta de los contribuyentes no domiciliados, el Régimen Especial de Renta (RER), el régimen MYPE Tributario, y otras categorías relacionadas a renta de empresas.
- Impuesto general a las ventas (IGV). Impuesto que grava principalmente la venta de bienes y servicios, y la importación de bienes.
- Impuesto selectivo al consumo (ISC). Impuesto sobre la venta y la importación de ciertos bienes (gaseosas, cervezas, licores, combustibles, cigarrillos, vehículos, juegos de azar y las apuestas), los cuales su adquisición genera cierto grado de externalidad negativa.
- Impuesto a las importaciones. Impuestos aplicados a los bienes importados.
- Otros ingresos tributarios. Considera los ingresos provenientes de los impuestos a la producción y consumo, el impuesto temporal a los activos netos (ITAN), el impuesto a las acciones del Estado, el impuesto a las transacciones financieras (ITF), fraccionamientos, el impuesto extraordinario a la solidaridad (IES), el régimen único simplificado (RUS), los impuestos a los juegos de casino y tragamonedas, el impuesto especial a la minería (IEM); así como otros ingresos recaudados por SUNAT (multas, impuesto al rodaje, entre otros).
- Devoluciones. Consideran los montos por reintegro de tributos de acuerdo con las solicitudes de las contribuyentes aprobadas por SUNAT. A través de este concepto se permite devolver los impuestos a los exportadores por el pago del IGV, por los pagos de tributos en exceso o indebidos, entre otros.

- (ii) **De los gobiernos locales.** Consideran la recaudación por concepto de impuestos sobre la propiedad de inmuebles, impuesto al patrimonio vehicular, impuesto a los espectáculos públicos no deportivos, fraccionamiento tributario y otros ingresos impositivos, y se excluye los ingresos por el impuesto a los juegos de casino y tragamonedas (considerados en otros ingresos del gobierno central), a fin de evitar doble cuenta.

a.2. Ingresos no tributarios

- (i) **Del gobierno nacional.** Consideran la recaudación de ingresos por contribuciones sociales a EsSalud y ONP, canon y regalías del sector de minería e hidrocarburos, recursos directamente recaudados de los diferentes pliegos presupuestales transferencias de utilidades de empresas estatales tales como el BN y BCRP, los intereses ganados por el depósito bancario de las cuentas del Tesoro Público, entre otros. A continuación, se detalla más acerca de estos conceptos:
- **Contribuciones sociales.** Ingresos por seguridad social e intereses de EsSalud, ONP, Fonahpu y de la CPMP.
 - **Recursos propios y transferencias.** Ingresos recaudados por pliegos u organismos bajo el ámbito del gobierno nacional por concepto de operaciones administrativas, concesiones y transferencias.
 - **Canon y regalías.** Ingresos por concepto de canon y regalías de los sectores minería e hidrocarburos.
 - **Otros.** Ingresos del tesoro público por conceptos de intereses financieros (de cuentas propias, recursos de la privatización y por operaciones oficiales de crédito), de utilidades transferidas por entidades públicas (BN, BCRP, Fonafe), ingresos no tributarios y transferencias netas por parte de entidades no presupuestales o extra presupuestales, organismos reguladores, ONP, entre otros.

- (ii) **De los gobiernos locales.** Consideran la recaudación no tributaria por conceptos de intereses, así como de las fuentes de financiamiento de recursos directamente recaudados, de donaciones y transferencias, entre otros.
 - (iii) **De los gobiernos regionales.** Consideran los recursos propios de las entidades de dicho nivel de gobierno, que comprende, ingresos de operaciones administrativas, transferencias, intereses, entre otros ingresos diversos, recursos provenientes de las empresas mineras por el remanente de utilidades, entre otros.
- b. Consolidación de las estadísticas de los ingresos del gobierno general.** En esta etapa se compila todas las cifras según la clasificación elegida anteriormente, y se revisa los conceptos a ser excluidos a fin de no registrar dos veces transacciones que se realicen entre las unidades del sector público. Para ello, la responsable de este documento como parte de la unidad de ingreso de la DGPMACDF, en coordinación con los especialistas del Banco Central, apoyó en la propuesta de modificaciones a la tabla de clasificación de los ingresos fiscales, a fin de ampliar el nivel de detalle de conceptos poco explorados tales como los ingresos de los gobiernos locales y los ingresos no tributarios por conceptos de Recursos propios (Tabla 3a).

Tabla 3a: Tabla de clasificación para la compilación de las estadísticas de ingresos fiscales

3a. Tabla de clasificación utilizada en la elaboración del MMM 2021-2024	
Ingresos del gobierno general	
I.	Ingresos tributarios
A.	Del gobierno central
B.	De los gobiernos locales
1.	Impuesto predial
2.	Alcabala
3.	Impuesto al patrimonio vehicular
4.	Resto
II.	Ingresos no tributarios
A.	Del gobierno nacional
1.	Contribuciones sociales
2.	Recursos propios y transferencias
(i)	Recursos directamente recaudados
(ii)	Otros ingresos por donaciones y transferencias
3.	Canon y regalías
4.	Otros
B.	De los gobiernos locales
C.	De los gobiernos regionales
III.	Ingresos de capital

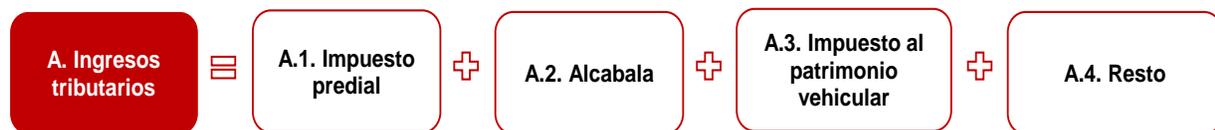
Nota: La tabla 3a, muestra una parte de la Tabla de clasificación actualizada que se utilizó en la compilación de las estadísticas para la elaboración del MMM 2021-2024. A manera de ejemplificar los principales cambios, materia de este documento, en esta tabla se resaltado solo el detalle de los ingresos tributarios de los gobiernos locales e ingresos no tributarios del gobierno nacional.

El diseño de esta tabla actualizada fue importante dado que, al estandarizarse el detalle se facilita la verificación y conciliación de las cifras entre entidades. Como se menciona anteriormente, el diseño de esta tabla implica también la elaboración de tablas auxiliares donde se realizan, por

ejemplo, la consolidación las transferencias corrientes y de capital entre gobierno central, gobiernos locales y empresas estatales. Como ejemplo, a continuación, se profundiza en los pasos realizados para mejorar la compilación de los ingresos tributarios de los gobiernos locales, y los ingresos no tributarios del gobierno nacional por concepto de recursos propios.

4.1.1. Compilación de los ingresos tributarios de los gobiernos locales

La recaudación de impuestos favor de las autoridades de los gobiernos locales (municipalidades) proviene de los ingresos por impuesto predial, alcabala, impuesto al patrimonio vehicular y entre otros.



- Impuesto predial: Aquellos ingresos que se obtienen al gravar el valor de los predios urbanos y rústicos ya sean terrenos, edificaciones e instalaciones.
- Alcabala: Aquellos ingresos que se obtienen al gravar las transferencias de inmuebles urbanos y rústicos, cualquiera sea su forma o modalidad, inclusive las ventas con reserva de dominio, como manifestación de capacidad contributiva.
- Al patrimonio vehicular: Aquellos ingresos que se obtienen al gravar la propiedad de vehículos automotores con una antigüedad no mayor de tres años, como manifestación de capacidad contributiva.
- Resto: Contiene la recaudación de impuestos a las apuestas, juegos, espectáculos, así como el fraccionamiento tributario, los cuales provienen el cobro fraccionado de deuda tributaria autorizados mediante ley o disposición legal.

Para iniciar el proceso de compilación de estos conceptos se elige la fuente de información que en este caso es el SIAF, del cual se descarga la información requerida. Tal como se muestra en la Figura 4, este portal de transparencia es una herramienta que nos permite obtener el registro

contable en base devengado de los ingresos según nivel de gobierno, sectores, fuente de financiamiento, entre otros; y cuenta con información diaria, mensual, trimestral y anual.

Portal del MEF | Portal de Transparencia Económica

Consulta Amigable de Ingresos
Presupuesto y Ejecución de Ingresos

Reiniciar Exportar Año 2021

¿Quién realiza la recaudación? Departamento

¿De qué fuentes proviene la recaudación? Fuente Rubro

¿Cómo se estructura la recaudación? Detalle Sub-Genérica

¿Cuándo se hizo la recaudación? Trimestre Mes

	PIA	PIM	Recaudado
TOTAL	83,488,286,578	97,655,431,708	35,245,483,784
Nivel de Gobierno M: GOBIERNOS LOCALES	19,612,831,122	29,554,383,450	8,496,084,551
Gob. Loc./Mancom. M: MUNICIPALIDADES	19,612,831,122	29,548,323,573	8,490,607,408
Genérica 1: IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES OBLIGATORIAS	3,159,035,270	3,185,950,740	1,046,785,154
Sub-Genérica	PIA	PIM	Recaudado
2: IMPUESTO A LA PROPIEDAD	2,846,472,106	2,866,268,836	1,024,087,581
3: IMPUESTOS A LA PRODUCCION Y EL CONSUMO	217,512,710	219,599,827	7,939,650
4: IMPUESTO SOBRE EL COMERCIO Y LAS TRANSACCIONES INTERNACIONALES	2,300,000	2,300,000	223,835
5: OTROS INGRESOS IMPOSITIVOS	88,906,710	93,628,333	14,265,477
6: CONTRIBUCIONES OBLIGATORIAS	3,843,744	4,153,744	268,610

Figura 4: Consulta de ingresos no tributarios en el SIAF

Fuente: Consulta realizada el 20/03/2021 extraída del portal de Transparencia SIAF-MEF, 2021, MEF (<https://apps5.mineco.gob.pe/transparenciaingresos/Navegador/default.aspx>).

Una vez descargada la información requerida, se procede a ordenar y revisar mediante una tabla de clasificación auxiliar diseñada para compilar adecuadamente las cifras, y ver así con mayor detalle aquellos conceptos a considerar o excluir. Tal como se ve en la Tabla 4, como resultado se obtiene una tabla que clasifica los conceptos tributarios de los no tributarios, así como su desagregación por tipo de impuestos el cual permite identificar, por ejemplo, los ingresos por impuestos a los casinos de juegos y a los juegos de máquinas tragamonedas los cuales deben ser excluidos ya que son considerado como parte de la recaudación del gobierno central y su incorporación podría generar una doble cuenta en las estadísticas de ingresos fiscales.

Tabla 4: Tablas auxiliares elaboradas para la compilación de los ingresos de los gobiernos locales

Ingresos de los gobiernos locales
1. Ingresos tributarios
(+) Impuesto predial
(+) Alcabala
(+) Impuesto al patrimonio vehicular
(+) Impuesto a los casinos de juegos
(-) Impuesto a los juegos
(+) Impuesto a los espectáculos no deportivos
(-) Impuesto a los juegos de máquinas tragamonedas
(+) Fraccionamientos tributario
(+) Otros ingresos impositivos

Nota. Tabla de clasificación auxiliar en el cual se detalla los principales conceptos considerados como recaudación tributaria de los gobiernos locales.

4.1.2. Compilación de los ingresos no tributarios del gobierno nacional por concepto de Recursos propios

Los Recursos propios son los ingresos recaudados por pliegos u organismos bajo la cobertura del gobierno nacional. Este concepto incluye los Recursos Directamente Recaudados (RDR) es decir los ingresos no tributarios por el concepto de trámites, procesos administrativos, venta de bienes y servicios, impuestos y contribuciones obligatorias, entre otros; así como otros ingresos producto de donaciones y transferencias al gobierno nacional.



Puesto que la cobertura debe cubrir la recaudación del gobierno nacional, la información a recopilar debe recoger correctamente la recaudación de un total de 31 sectores o pliegos, el cual se detalla en la Tabla 5.

Tabla 5: Listado de los sectores comprendidos en el gobierno nacional

Nombre del Sector	
1. Presidencia del consejo de ministros	17. Tribunal constitucional
2. Cultura	18. Defensa
3. Poder judicial	19. Fuero militar policial
4. Ambiental	20. Congreso de la república
5. Justicia	21. Jurado nacional de elecciones
6. Interior	22. Oficina nacional de procesos electorales
7. Relaciones exteriores	23. Registro nacional de identificación y estado civil
8. Economía y finanzas	24. Comercio exterior y turismo
9. Educación	25. Transporte y comunicaciones
10. Salud	26. Vivienda construcción y saneamiento
11. Trabajo y promoción del empleo	27. Producción
12. Agricultura	28. Mujer y poblaciones vulnerables
13. Energía y Minas	29. Desarrollo e inclusión social
14. Contraloría General	30. Mancomunidades
15. Defensoría del pueblo	31. Consejo nacional de la magistratura
16. Ministerio Público	

Fuente: Cuenta General de la República, 2019, MEF.

Asimismo, en esta etapa, se revisa que la información de estos sectores excluya la recaudación de organismos reguladores y registrales y la ONP, debido a que estos son compilados en una cuenta contenida en otros ingresos tributarios del gobierno nacional y su inclusión generaría una doble contabilización con las estadísticas del resto del gobierno nacional. A continuación, en la Tabla 6, se detalla las entidades a excluir:

Tabla 6: Listado de los organismos reguladores y ONP

Sector	Entidad
Presidencia de Consejo de Ministros (PCM)	Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL)
	Organismo Supervisor de Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN)
	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)
	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN)
	Organismo Supervisor de los Recursos Forestales y Fauna Silvestre (OSINFOR)
Justicia	Superintendencia Nacional de los Recursos Públicos (SUNARP)
Ministerio de Economía y Finanzas	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración tributaria (SUNAT)
	Superintendencia del Mercado de Valores (SMV)
	Oficina de Normalización Previsional (ONP)

Fuente: Elaboración propia en base a la Cuenta general de la república, 2019, MEF.

Respecto a la descarga de información, la principal fuente proveedora de esta información es el SIAF. Tal como se muestra en la Figura 5, este portal de transparencia es una herramienta que nos permite obtener el registro contable en base devengado de los ingresos según nivel de gobierno, sectores, fuente de financiamiento, entre otros; y cuenta con información diaria, mensual, trimestral y anual.

Consulta Amigable de Ingresos
Presupuesto y Ejecución de Ingresos

Navegador

Reiniciar Exportar Año 2020

¿Quién realiza la recaudación?

¿De qué fuentes proviene la recaudación?

¿Cómo se estructura la recaudación?

¿Cuándo se hizo la recaudación?

▲ TOTAL	59,902,339,830	95,408,309,594	103,217,788,527
▲ Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL	37,666,045,879	51,182,121,531	61,068,820,065
Rubro	PIA	PIM	Recaudado
<input type="radio"/> 04: CONTRIBUCIONES A FONDOS	4,852,013,924	4,869,028,342	5,246,525,801
<input type="radio"/> 09: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	10,578,030,486	10,566,705,246	13,667,281,845
<input type="radio"/> 13: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	491,043,641	1,899,441,225	2,750,165,421
<input type="radio"/> 18: CANON Y SOBRECANON, REGALIAS, RENTA DE ADUANAS Y PARTICIPACIONES	1,563,162,907	2,090,788,342	3,727,481,728
<input type="radio"/> 19: RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	20,181,794,921	31,756,158,376	35,677,365,269

Figura 5: Consulta de ingresos de gobiernos locales en el SIAF

Fuente: Consulta realizada el 20/03/2021 a través del portal de Transparencia SIAF-MEF, 2021, MEF, (<https://apps5.mineco.gob.pe/transparenciaingresos/Navegador/default.aspx>).

Una vez descargada la información requerida, la información es ordenada y revisada a través de las tablas auxiliares, a fin de revisar con más detalle aquellos conceptos a considerar y excluir. En la Tabla 7, se muestra tabla de clasificación auxiliar obtenida para separar los recursos directamente recaudado del gobierno nacional, y las donaciones y transferencias de los conceptos a excluir como parte del proceso de consolidación. Esto resulta importante dado que, según el MEFP, en esta etapa se debe eliminar todos los flujos y saldos que representan relaciones entre las unidades consolidadas a fin de evitar una doble cuenta. Para ello se revisa que solo se consideren aquellas donaciones y transferencias provenientes de entidades fuera del gobierno nacional.

Tabla 7: Cálculo de los Recursos propios del gobierno central

Concepto
Recursos propios del gobierno nacional
A. Recursos directamente recaudados
(+) RDR extraído del SIAF
(-) Ingresos de organismos reguladores y ONP
B. Donaciones y transferencias
(+) Donaciones y transferencias extraído del SIAF
(-) Transferencia de otras entidades del gobierno general

Fuente: Elaboración propia en base a documentos internos de la DGPMACDF, 2020, MEF.

Es importante mencionar que, al igual que las mejoras adoptadas en el diseño de las tablas de compilación auxiliares, referentes a los ingresos tributarios de los Gobiernos Locales, su elaboración e implementación fue coordinada entre los especialistas de la unidad de ingresos de la DGPMACDF y el Departamento de Política Fiscal del BCRP⁸. Para ello se intercambiaron propuestas y se homogenizaron todas las herramientas a utilizar en el procedimiento de consolidación de las cifras.

4.2. Discusión de los resultados

4.2.1. Comparación de las cifras de ingresos fiscales obtenidas antes y después de las mejoras al proceso de compilación

A fin de discutir sobre los resultados de las mejoras implementadas en las bases de compilación de los ingresos fiscales presentada anteriormente, se compara las cifras históricas de ingresos fiscales en dos etapas: antes y después de la incorporación de mejoras. Para ello, se compara las cifras finalmente ejecutadas en 2019, publicadas en el cuadro N° 87 de la Nota semanal del BCRP, respecto a las cifras utilizadas para la elaboración de los MMM publicados en el 2019 y 2020. Se

⁸ El departamento de Política Fiscal de la Subgerencia de Estudios Fiscales del BCRP, presentado en Anexo 2, es la unidad encargada de elaborar y publicar tales estadísticas.

debe tener en cuenta que cada MMM es publicado en agosto de cada año, por ello, las cifras reportadas en dicho documento corresponden a la ejecución del año anterior, así como la proyección del año en curso y de los siguientes tres años. En el caso particular de las cifras del año en curso de la publicación del MMM, estos son elaborados con información ejecutada hasta el primer semestre del año y una proyección de lo que se recaudará en el segundo semestre. Vale mencionar que, este documento no entrará en el detalle del proceso de proyección de los ingresos fiscales (el cual se utiliza metodologías de proyección propuestas por el FMI adecuadas a realidad de la estructura tributaria peruana⁹), dado que, durante los años a sustentar como experiencia profesional, las actividades de la responsable de este documento se enfocaron en la compilación y seguimiento de las estadísticas de ingresos fiscales, en los cuales se tuvo relevantes avances.

La Tabla 8 muestra que en 2019 los ingresos del gobierno general ascendieron a 153 368 millones de soles, según lo reportado por el BCRP en su nota semanal. En tanto, el MMM 2020-2023 estimó que los ingresos del gobierno general ascenderían a 153 244 millones de soles en 2019, ello implica una diferencia de 395 millones de soles, respecto a lo finalmente recaudado. Según lo mencionado en informes de actualización posteriormente publicados¹⁰, esta discrepancia respecto a lo proyectado estuvo relacionado principalmente a cambios de los factores económicos y de política tributaria que impactaron en la dinámica de la recaudación. Por otro lado, vale recordar que, en materia de compilación de estadísticas, el proceso contenía aún espacios de mejora, dado que en 2019 cuando se elaboró el MMM 2020-2023 aún se mantenían deficiencias respecto a la definición de cobertura y detalle de las tablas de compilación.

⁹ El FMI, como parte de sus recomendaciones de programación financiera menciona que existen diferentes metodologías combinan el uso de coeficientes y técnicas econométricas para realizar la proyección de los ingresos fiscales. No obstante, su adecuación y uso dependerá de la estructura tributaria de cada país, así como el nivel de detalle de las estadísticas que se maneje.

¹⁰ En el Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas, publicado en abril de 2020

Tabla 8: Comparación de los ingresos fiscales 2019 en millones de soles, según clasificación BCRP y MMM 2020-2023

	BCRP (Cifra ejecutada)	MMM 2020-2023	Diferencia BCRP vs. MMM	
I. INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOB. GENERAL	113 769	113 541	228	
A. Gobierno Central	110 681	110 494	187	
1. Impuestos a los ingresos	44 015	43 322	694	
a. Pagos a cuenta	37 652	37 437	216	
b. Regularización	6 363	5 885	478	Acciones de la Administración tributaria
2. Impuestos a las importaciones	1 424	1 492	-67	
3. Impuesto general a las ventas	63 504	63 795	-290	
a. Interno	37 892	37 475	417	Caída de las importaciones y política tributaria
b. Importaciones	25 613	26 320	-707	
4. Impuesto selectivo al consumo	8 216	8 460	-244	
5. Otros ingresos tributarios	11 572	11 162	410	Acciones de la Administración tributaria
6. Devoluciones	-18 051	-17 736	-315	
B. Tributarios de los Gobiernos Locales	3 088	3 047	41	
II. INGRESOS NO TRIBUTARIOS DEL GOB. GENERAL	38 249	38 415	-166	
A. Gobierno Nacional	34 245	34 217	27	
a. Contribuciones sociales	17 266	17 279	-13	
b. Recursos propios	7 109	7 453	-344	Diferencias asociada a deficiencias en la compilación
c. Regalías y Gravamen Especial a la Minería	4 426	4 758	-332	Menor cotización del cobre
d. Otros	5 443	4 728	716	
B. Gobiernos Regionales	717	730	-13	
C. Gobiernos Locales	3 288	3 468	-180	Mayores transferencias extraordinarias y ganancias de capital
III. INGRESOS CORRIENTES DEL GOB. GENERAL (I + II)	152 019	151 957	62	
IV. INGRESOS DE CAPITAL	1 620	1 287	333	
INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL (III+ IV)	153 638	153 244	395	

Nota. A manera de ejemplificar las mejoras realizadas, materia de este documento, la tabla 8 muestra un mayor detalle de los principales conceptos, respecto a lo reportado en el MMM 2020-2023. Fuente: Elaboración propia en base al MMM 2020-2023 y el Cuadro N°87 de la Guía metodológica de la Nota semanal del BCRP, y a documentos internos de la DGPMACDF utilizados para la elaboración del MMM 2020-2023.

Las principales diferencias en la parte tributaria, respecto a lo finalmente ejecutado se explica, principalmente, a cambios a los factores que determinaron la proyección del segundo trimestre del 2019. Recordemos que el MMM 2020-2023 fue publicado en agosto 2019, por lo cual contiene una estimación de la cifra del año basada en el avance de las cifras compiladas hasta el primer trimestre. Así, por ejemplo, la mayor recaudación en cuentas como IGV, ISC y otros impuestos estuvo asociada al incremento de las importaciones y a las ganancias asociadas a las acciones de

control realizadas por la administración tributaria, registradas en el segundo semestre del 2019. En tanto la mayor recaudación de IR e ingresos de capital estuvo asociada al registro de ingresos de carácter extraordinarios por el reparto de utilidades a trabajadores y mayores ganancias de capital.

No obstante, se observa una diferencia de los ingresos no tributarios por concepto de Recursos propios y de los ingresos tributarios de los gobiernos locales. Estas diferencias estuvieron también relacionadas a las deficiencias encontradas en el proceso de conciliación de cifras, puesto que en el periodo de elaboración del MMM 2020-2023 aún no se implementaban las mejoras a la estructura de las bases de compilación. Vale recordar que tal como se mencionó antes, fue precisamente en estas cuentas que se realizaron mayores revisiones y se incorporaron mejoras.

De igual manera, a fin evaluar si las revisiones respecto a lo finalmente se redujeron tras la implementación de mejoras, se realizó el mismo ejercicio para comparar las diferencias respecto a lo reportado en el MMM 2021-2024. Tal como se ve en la Tabla 9, en 2019 los ingresos del gobierno general ascendieron a 153 368 millones de soles, según lo reportado por el BCRP en su nota semanal. En tanto, el MMM 2021-2024 señala que los ingresos del gobierno general ascenderían a 153 368 millones de soles lo cual significa una diferencia de apenas 95 millones de soles, respecto a lo finalmente ejecutado.

Tabla 9: Comparación de los ingresos fiscales 2019 en millones de soles, clasificación BCRP y MMM 2021-2024

	BCRP (Cifra ejecutada)	MMM 2021-2024	Diferencia BCRP vs. MMM
I. INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOB. GENERAL	113 769	113 857	-88
A. Gobierno Central	110 681	110 762	-81
1. Impuestos a los ingresos	44 015	44 015	0
a. Pagos a cuenta	37 652	37 652	0
b. Regularización	6 363	6 363	0
2. Impuestos a las importaciones	1 424	1 424	0
3. Impuesto general a las ventas	63 504	63 504	0
a. Interno	37 892	37 892	0
b. Importaciones	25 613	25 613	0
4. Impuesto selectivo al consumo	8 216	8 216	0
5. Otros ingresos tributarios	11 572	11 653	-81
6. Devoluciones	-18 051	-18 051	0
B. Tributarios de los Gobiernos Locales	3 088	3 095	-7
II. INGRESOS NO TRIBUTARIOS DEL GOB. GENERAL	38 249	38 066	183
A. Gobierno Nacional	34 245	34 054	191
a. Contribuciones sociales	17 266	17 297	-31
b. Recursos propios	7 109	7 103	6
c. Regalías y Gravamen Especial a la Minería	4 426	4 426	0
d. Otros	5 443	5 227	216
B. Gobiernos Regionales	717	723	-6
C. Gobiernos Locales	3 288	3 290	-2
III. INGRESOS CORRIENTES DEL GOB. GENERAL (I + II)	152 019	151 923	95
IV. INGRESOS DE CAPITAL	1 620	1 620	0
INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL (III+ IV)	153 638	153 543	95

Menor revisión
asociada a
mejoras en la
compilación

Nota. A manera de ejemplificar las mejoras realizadas, materia de este documento, la tabla 9 muestra un mayor detalle de los principales conceptos, respecto a lo reportado en el MMM 2021-2024. Fuente: Elaboración propia en base al MMM 2021-2024 y el Cuadro N°87 de la Guía metodológica de la Nota semanal del BCRP, y a documentos internos de la DGPMACDF utilizados para la elaboración del MMM 2021-2024.

Al revisar por conceptos, se puede observar que precisamente en los ingresos tributarios de los gobiernos locales e ingresos no tributarios, en los cuales se realizaron mayores avances en la optimización del proceso de compilación de estadísticas, la revisión respecto a lo finalmente observado se redujo significativamente. Es así como los ingresos tributarios de los gobiernos

locales fueron tan solo 7 millones de soles menores a lo reportado en el MMM 2021-2024, mientras que los ingresos no tributarios por concepto de Recursos propios fueron 6 millones de soles más.

4.2.2. Importancia de las mejoras al proceso de compilación de las estadísticas fiscales

Como se ha podido recoger en las secciones previas, el procedimiento de la compilación y consolidación de los ingresos fiscales incorpora un conjunto de procedimientos previos a la obtención de la cifra final. Si bien estos procedimientos siguen las recomendaciones del MEFP, fue necesario la implementación de mejoras en varias etapas del proceso, a fin de ampliar el nivel de detalle de las estadísticas de ingresos fiscales que permita un análisis más exhaustivo de la consistencia con otras instituciones. Por ello, a continuación, se desarrolla la importancia de la implementación de mejoras en el proceso de compilación de las estadísticas fiscales:

- a. Importancia de las mejoras sobre las estadísticas nacionales de ingreso públicos.** La adecuada compilación y análisis de las estadísticas de los ingresos fiscales permite a los hacedores de política desarrollar y plantear metas fiscales de mediano plazo. De hecho, el seguimiento del comportamiento de los ingresos fiscales del Perú resulta ser importante para la sostenibilidad de las finanzas públicas, dado que el gasto a programarse con esos recursos está condicionado al cumplimiento de las reglas fiscales y a las necesidades sociales. Como se sabe, las reglas fiscales consideran en límites para el déficit del SPNF y la deuda. Así el gasto público presupuestado cada año se determina a partir de la proyección de ingresos fiscales, el límite del déficit, el pago de intereses de la deuda y el resultado primario de empresas públicas.

- b. Importancia de mantener estadísticas fiscales conciliadas con el resto de las instituciones que participan en el proceso de compilación de cifras a nivel nacional.** La elaboración de las estadísticas fiscales depende de un proceso de compilación de información acerca de las entidades del sector público no financiero el cual requiere de la participación de diversas entidades entre las que proveen información y las que reportan de

manera oficial dicha información a través de diversos canales de transparencia estadísticas o documentos especializados. La coordinación continua entre ellas, a fin de manejar cifras similares y comparables, resulta sumamente importante en la obtención de estadísticas confiables para el análisis fiscal. En el caso del Perú, según lo estipulado en el artículo 84 de la Constitución Política del Perú, el BCRP es la entidad oficial encargada de la publicación periódica del estado de las finanzas nacionales. Por ello entidades como el MEF, INEI, coordinan con ella de manera continua, a fin de mantener estadísticas fiscales conciliadas y comparables.

- c. Importancia de una adecuada compilación de las estadísticas fiscales a nivel internacional.** El Fondo Monetario Internacional (2013) resalta continuamente la importancia de seguir una metodología estándar aceptada internacionalmente que fomente la comparabilidad de datos entre países y respalde el análisis fiscal. Además, resaltan que las cuestiones de política fiscal en las economías avanzadas y emergentes requieren cada vez más claridad en los estándares metodológicos. Por ejemplo, tras la crisis en Europa se destacó la importancia de definir adecuadamente la gama de instituciones incluidas en el gobierno general y hacer referencia a los estándares internacionales. Por ello, documentos publicados por el FMI tales como el *Fiscal Monitor* y el *World Economic Outlook*, se han convertido en publicaciones consolidadas debido a que la comparabilidad internacional de las estadísticas es fundamental.
- d. La experiencia internacional respalda la importancia de los avances en transparencia fiscal y rendición de cuentas.** Brasil¹¹ ha logrado reportar un déficit del gobierno general consolidado integral de manera regular y oportuna. La ley de responsabilidad fiscal de Brasil (LRF, 2000) contiene un estricto requisito de que todos los niveles de gobierno deben informar periódicamente sobre el estado de sus finanzas. En 2010-2011, el gobierno decidió desarrollar el Sistema Brasileño de Información Fiscal y Financiera del Sector Público (SICONFI), un sistema de tecnología de la información integrado destinado a conectar

¹¹ Según lo señalado por Blagrove, P., & Gonguet, F (2020), Brasil es considerado un caso ejemplo en materia de transparencia fiscal.

todos los estados y municipios, actuando como una plataforma para enviar datos fiscales de forma periódica, con la posibilidad de vincularse automáticamente con los sistemas SIAF locales. SICONFI se desarrolló y se implementó en todos los gobiernos estatales y locales durante un período de cuatro años. Así, desde abril de 2016, el Tesoro nacional publica trimestralmente datos del gobierno general sobre una base de efectivo modificada, en línea con el formato del MEFP 2014. Esto permite colocar a Brasil como uno de los países más destacados en el cumplimiento del requisito de la Iniciativa sobre lagunas de datos del G20. Esto a su vez le ha permitido realizar una transición gradual más ordenada hacia la contabilidad de devengo en todos los organismos gubernamentales, siguiendo un cronograma de diez años para la convergencia con las normas internacionales.

En resumen, el aporte de la responsable del presente documento a la labor de compilación de las cuentas de ingresos fiscales, en apoyo al equipo del cual forma parte, se basa específicamente en haber determinado los espacios de mejora para la elaboración y presentación de las cuentas de ingresos fiscales en el MMM 2021-2024. Así, al revisar la metodología de compilación empleada en el MMM 2020-2023 y anteriores, se determina la necesidad de incluir el detalle de conceptos poco explorados, pero, que, dados los cambios experimentados por la economía nacional, se hacen necesarios. Entre estos conceptos se encuentran los ingresos tributarios de los gobiernos locales y los ingresos no tributarios del gobierno central por concepto de Recursos propios. Esta inclusión, condujo, a la vez, a la necesidad de estandarizar las tablas de clasificación utilizadas para la compilación de las cifras, labor en la cual la contribución de la responsable de este documento también fue importante tal y como se ha detallado en la discusión.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

- El proceso de compilación utilizado para la elaboración de estadísticas del MMM 2021-2024 incorpora mejoras al diseño de las tablas de clasificación de los ingresos fiscales respecto a lo utilizado en la elaboración del MMM 2020-2023, lo cual ha evidenciado tener un efecto positivo en la reducción del margen de diferencia de las cifras reportadas en los MMM, respecto a lo finalmente ejecutado.
- La reclasificación de las cuentas de ingresos fiscales, la inclusión del mayor detalle de conceptos, la mayor precisión de otros, y la mayor cobertura, como fue el caso de los ingresos tributarios de gobiernos locales y no tributarios del gobierno nacional, es adecuada, pues, permite la estandarización de las tablas resumen que clasifica los ingresos fiscales en mayor detalle. Esto ha permitido facilitar la compilación de datos de fuentes distintas, y a su vez mejorar la coordinación y conciliación de cifras entre las otras entidades que participan en el proceso de compilación tales como el MEF, BCRP, SUNAT. De hecho, esto es una de las principales ventajas de la adopción de la metodología estándar del MEFP, pues, esta fomenta la comparabilidad de estadísticas fiscales entre entidades y países.
- En el caso de la compilación de los ingresos tributarios de los gobiernos locales se revisa la cobertura de la información descargada a través del portal de transparencia del SIAF, a fin de mejorar el detalle de las tablas de clasificación. Y en el caso de los ingresos no tributarios del gobierno central, concretamente en el concepto de recursos propios, se mejora el diseño de las tablas de clasificación y consolidación de transferencias, a fin de evitar una doble contabilidad en la cifra agregada de ingresos fiscales.
- Al comparar cifras históricas de ingresos fiscales en dos etapas antes y después de la incorporación de mejoras, se evidencia que, los conceptos en los cuales se realizaron mayores avances en la revisión e implementación de mejoras permiten obtener cifras más

precisas, puesto que su revisión respecto a lo finalmente ejecutado disminuye considerablemente. Organismos internacionales como la OCDE y el FMI resaltan la importancia de manejar estadísticas de ingresos fiscales más completas, exactas y fiables, pues, permite a los hacedores de política desarrollar y plantear metas fiscales de mediano plazo de manera eficaz. Tal es el caso de Brasil, el cual es un referente en reportar estadísticas del gobierno general consolidado integral de manera regular y oportuna debido a la incorporación de mejoras a sus procesos de compilación de datos en línea con el MEFP 2014.

5.2. Recomendaciones

- Se debe continuar con la revisión progresiva de las cuentas y la implementación de mejoras en la elaboración de las estadísticas de ingresos fiscales, en particular la de los ingresos no tributarios, ya que es en este concepto donde se registran las transferencias entre unidades del SPNF, y existe mayor riesgo de realizar una doble contabilidad.
- Es importante seguir manteniendo la coordinación y comunicación continua con las entidades correspondientes a fin de intercambiar experiencia y conocimientos en el seguimiento de las estadísticas de ingresos fiscales.
- Se debe continuar con los esfuerzos para la migración completa al MEFP a su última versión del 2014, a fin de tener estadísticas de finanzas públicas más comparables con las estadísticas de otros países y en línea con el estándar internacional vigente.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, A., Ebert, W., Schuknecht, L., & Thöne, M. (2005). Quality of public finances and growth.
- Alt, J. E., & Dreyer Lassen, D. (2003). Fiscal transparency and fiscal policy outcomes in OECD countries (No. 2003-02). EPRU Working Paper Series.
- Bloem, A. M., Bloem, A. M., Dippelsman, R., & Mæhle, N. Ø. (2001). Manual de cuentas nacionales trimestrales. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Banco Central de Reserva del Perú (2019). Guía Metodológica de la Nota semanal, <https://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/nota-semanal/guia-metodologica.html>
- Blagrove, P., & Gonguet, F. (2020). Enhancing Fiscal Transparency and Reporting in India.
- Da Costa, M., & Juan-Ramón, V. H. (2011). Programación financiera: Fundamentos teóricos y aplicación práctica al caso de Costa Rica. Inter-American Development Bank.
- D.L N° 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de responsabilidad y transparencia fiscal del Sector Público No Financiero. Diario oficial El Peruano, Lima, Perú, 22 de diciembre de 2016.
- Fondo Monetario Internacional. (2001). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. Departamento de Estadística, Editorial FMI, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/pdf/all.pdf>

Fondo Monetario Internacional (2011). *Estadísticas de Finanzas públicas: Guía de compilación para países en desarrollo*. Departamento de Estadística, Editorial FMI, <https://www.imf.org/external/pubs/FT/GFS/Manual/esl/pdf/compils.pdf>

Fondo Monetario Internacional (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas públicas 2014*. Departamento de Estadística, Editorial FMI, https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M del P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6.^a ed.). Mac Graw-Hill. Cap. 1 y 2. <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>

Ibáñez, E. A. (2017). *Economía pública I: Fundamentos, presupuesto y gastos*. Ariel.

Jahan, S., Mahmud, A. S., & Papageorgiou, C. (2014). ¿Qué es la economía keynesiana? Obtenido de Finanzas y Desarrollo del FMI: [goo. gl/fcR3Bp](http://goo.gl/fcR3Bp).

Kopits, M. G., & Craig, M. J. (1998). *Transparency in government operations* (No. 158). International Monetary Fund.

Louis Marc Ducharme and Sanjeev Gupta (2013). *Review of the implementation of government finance statistics to strengthen fiscal analysis practices – International Monetary Fund, Policy Paper*

Ministerio de Economía y Finanzas (2020). *Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024*. Editorial diario oficial El Peruano, https://www.mef.gob.pe/pol_econ/marco_macro/MMM_2021_2024.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2019). *Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023*. Editorial diario oficial El Peruano, https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2020_2023.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2019). *Cuenta General de la República 2019*. Dirección General de Contabilidad Pública, Tomo I. Editorial Ministerio de Economía y Finanzas, https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_publ/Cuenta_General_2019.pdf

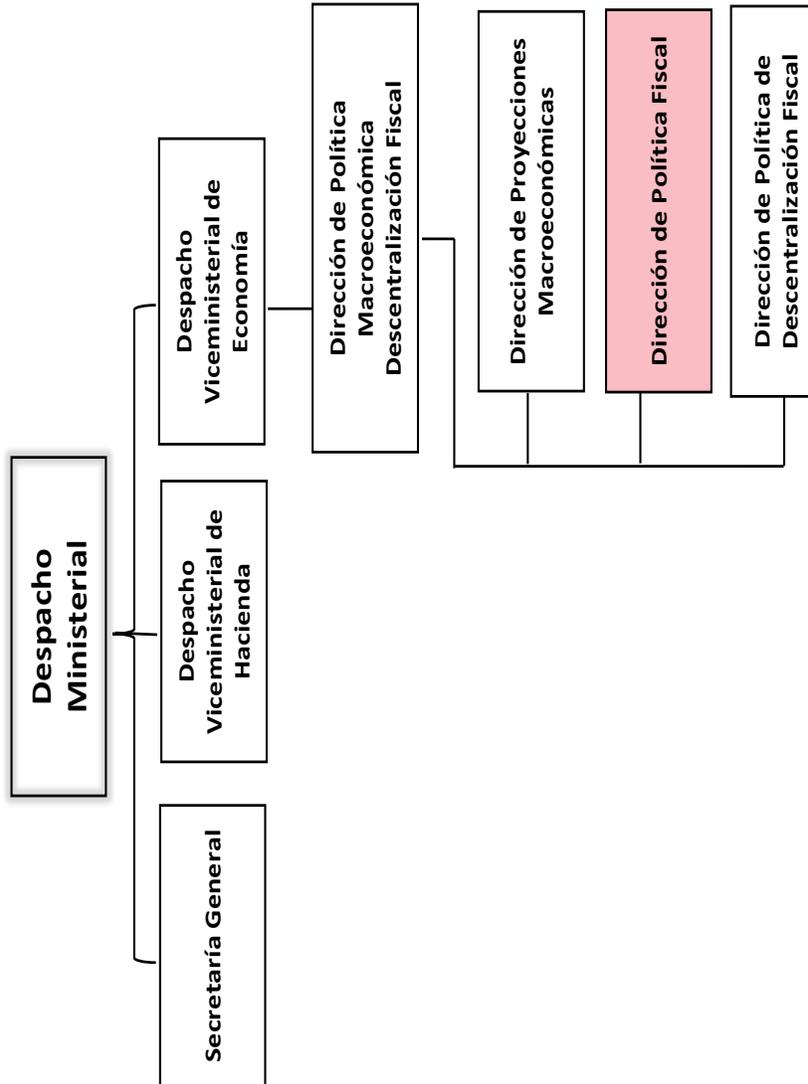
Mostajo, R. (2004). *Perspectivas de una Reforma Tributaria Integral con Equidad: Hacia un nuevo pacto fiscal en el Perú*. Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, DFID-Perú.

Oliva Neyra, C. (2018). *Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú. Informe de sistematización de las evaluaciones bajo metodología PEFA realizadas a 10 gobiernos subnacionales*. Programa GFP Subnacional de la Cooperación Suiza – SECO, Documento de trabajo.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2015). *Recomendación del consejo sobre gobernanza presupuestaria*. Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, Editorial OCDE, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.html>

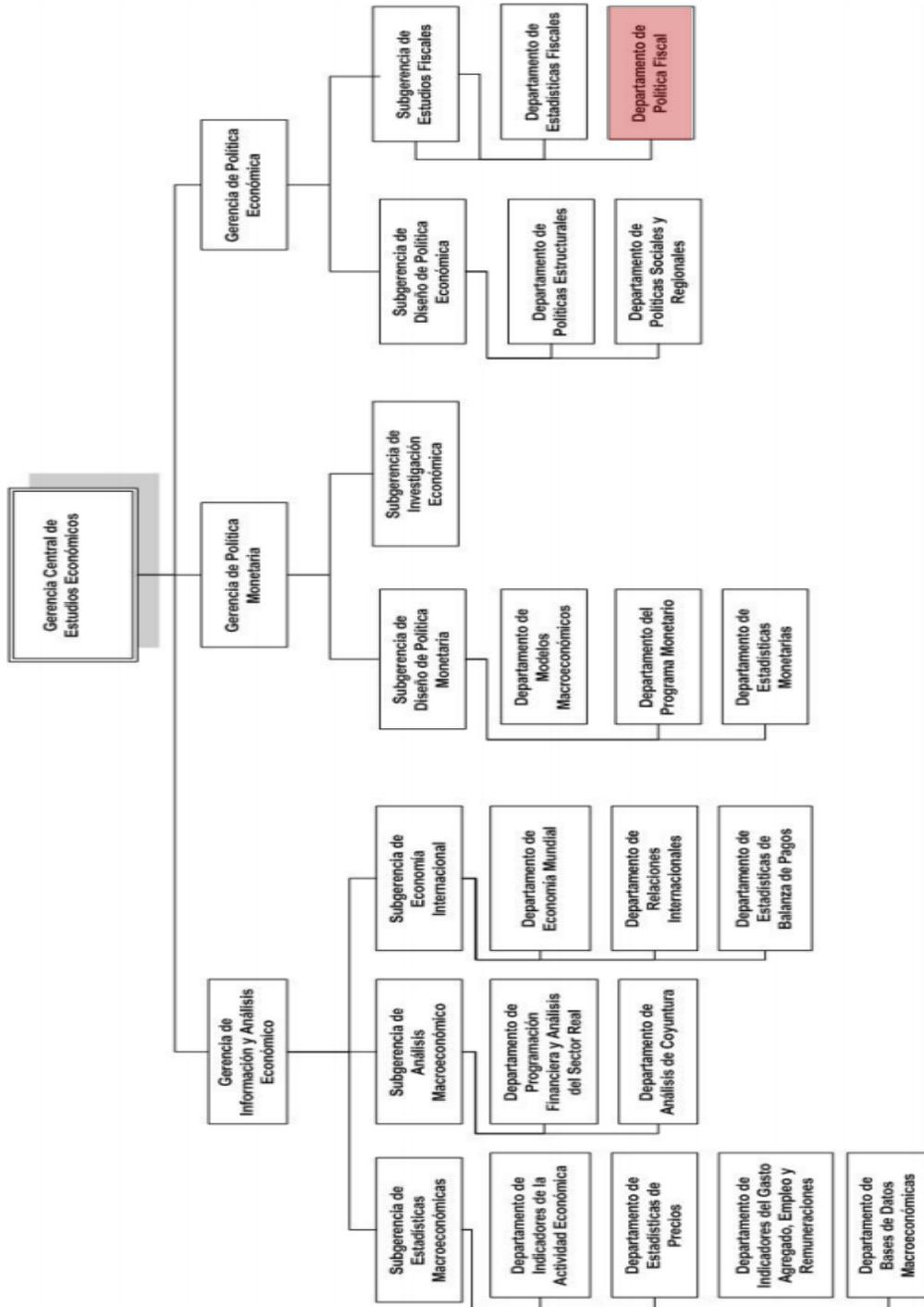
VII. ANEXOS

Anexo 1: Organigrama del Ministerio de Economía y Finanzas



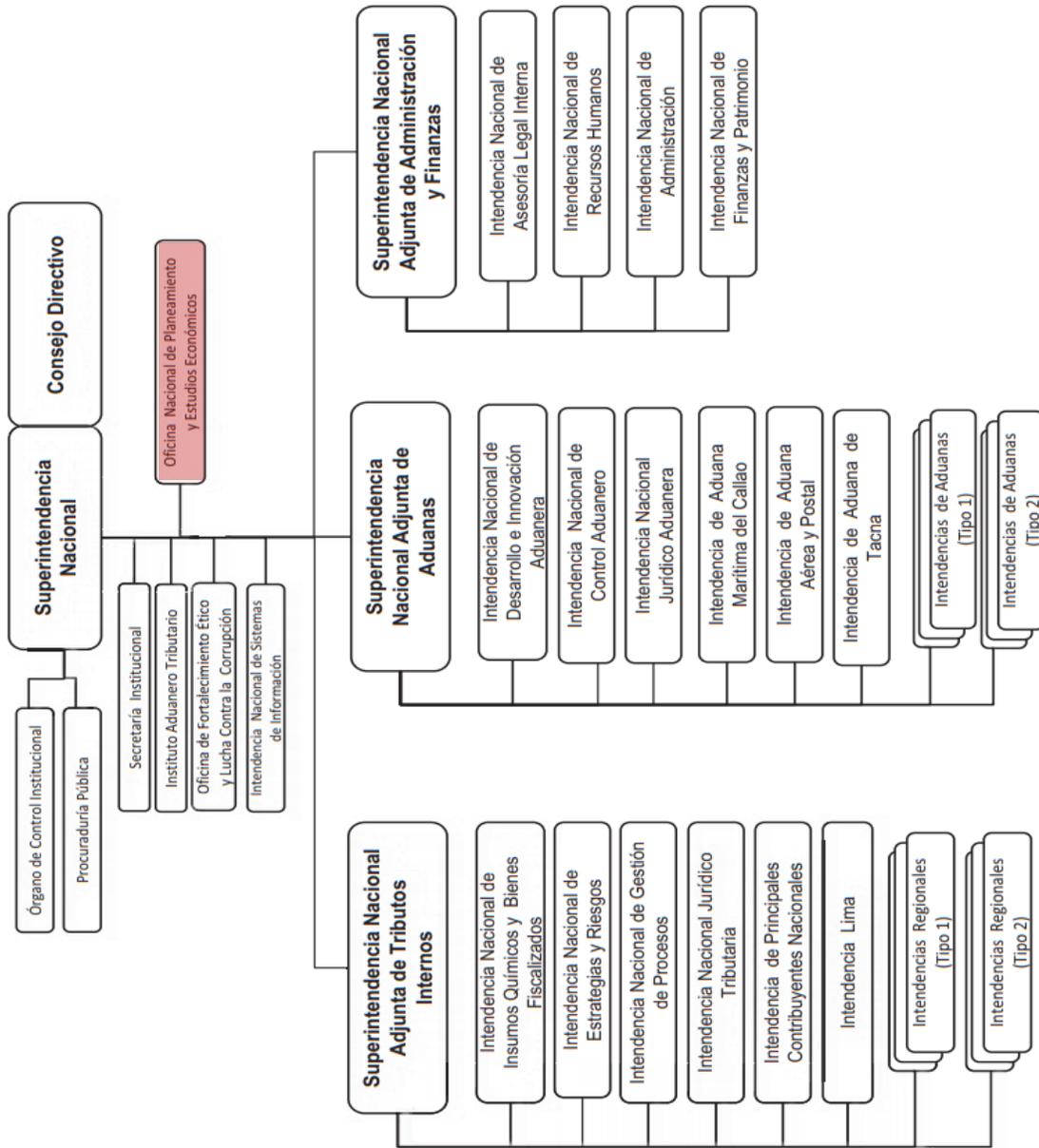
Anexo 2: Organigrama de la Gerencia Central de Estudios Económicos del Banco Central de Reserva Del Perú

Gerencia Central de Estudios Económicos



Anexo 3: Organigrama de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria

Estructura Orgánica de la SUNAT



Anexo 4: Índice del Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MARCO MACROECONÓMICO MULTIANUAL 2021-2024
APROBADO EN SESIÓN DE CONSEJO DE MINISTROS
26 DE AGOSTO DE 2020

ÍNDICE

1. Resumen ejecutivo
2. Lineamientos de Política Económica
3. Declaración de Política Fiscal
4. Lineamientos de Política Tributaria
5. Respuesta de Política Económica frente a la COVID-19
 - 5.1. COVID-19: la mayor crisis sanitaria, social y económica a nivel global en los últimos 100 años
 - 5.2. Respuesta económica frente a la COVID-19
6. Proyecciones macroeconómicas
 - 6.1. Panorama internacional
 - 6.1.1. Crecimiento global
 - 6.1.2. Materias primas
 - 6.1.3. Mercados financieros
 - 6.1.4. Riesgos
 - 6.2. Panorama local
 - 6.2.1. Del 1S2020 al 2S2020: significativa caída y recuperación progresiva
 - 6.2.2. Del 2S2020 a 2021: proceso de reactivación económica
 - 6.2.3. 2022-2024: impulso al crecimiento potencial de la economía
 - 6.3. Balance Macroeconómico
7. Finanzas públicas
 - 7.1. Estrategia fiscal
 - 7.2. Ingresos
 - 7.3. Gastos
 - 7.4. Financiamiento
 - 7.5. Reglas fiscales para la formulación del Presupuesto del Sector Público
8. Riesgos Macrofiscales
 - 8.1. Marco conceptual
 - 8.2. Evaluación de riesgos macrofiscales
 - 8.3. Desviaciones de las proyecciones fiscales históricas respecto a datos observados
 - 8.4. Pasivos contingentes que se materializaron en los últimos años
9. Opinión del Consejo Fiscal al Proyecto de MMM 2021-2024
10. Cuadros estadísticos
11. Anexos