

Análisis del Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021¹

El presente documento contiene el análisis realizado por la Dirección de Estudios Macrofiscales (DEM) de la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal (STCF) acerca de las proyecciones macroeconómicas y fiscales en el Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021 (MMM) remitido por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

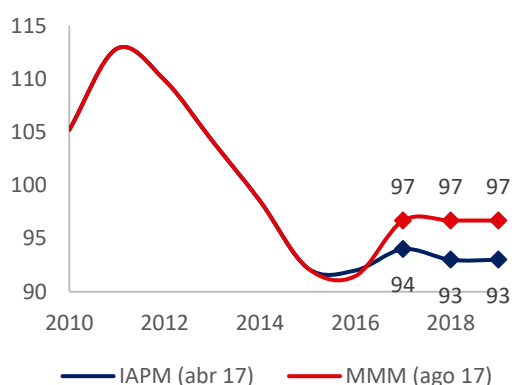
1. Escenario Internacional

El MMM proyecta una leve mejora de las perspectivas para el escenario macroeconómico internacional, en comparación a las del Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2017 (IAPM) publicado en el portal institucional del MEF el 30 de abril de 2017.

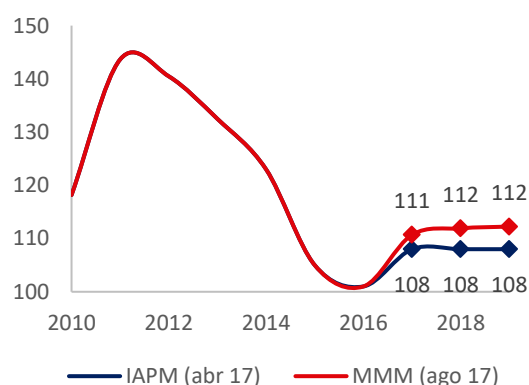
En específico, la evolución futura de los precios de los principales productos de exportación (IPX) y de los términos de intercambio (TI) mejoran ligeramente respecto a lo esperado en el IAPM². El IPX crecería 9,6 por ciento en el 2017 (superior al 7,3 previsto en el IAPM) y 1,1 por ciento en el 2018 (superior al crecimiento nulo esperado en el IAPM), para luego mantenerse estable en el periodo 2019-2021. Sin embargo, a pesar de las mejoras en las proyecciones, los niveles de precio aún se mantendrían casi 22 por ciento por debajo de los precios registrados en el 2011.

Gráfico 1: Proyecciones de precios internacionales

A) Términos de intercambio (TI)^{1/}



B) Índice de precios de exportación (IPX)^{1/}



^{1/} Índice 2007 = 100

Fuente: MEF, BCRP. Elaboración DEM-STCF.

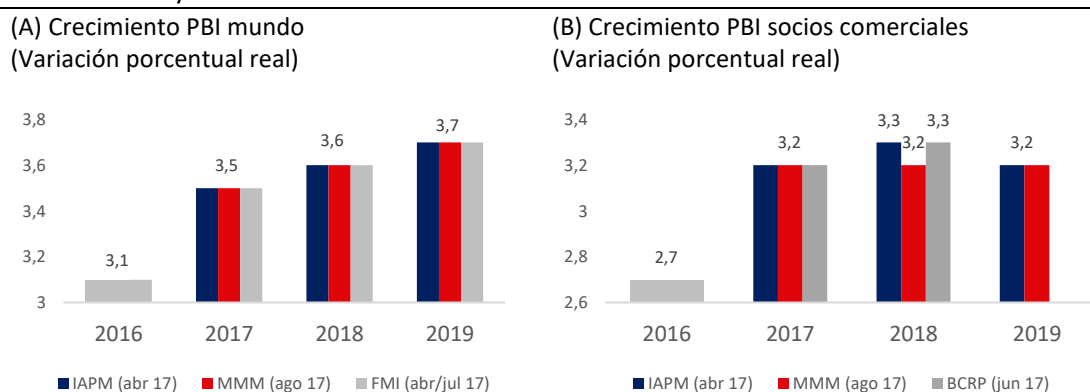
¹ Documento elaborado por Gustavo Ganiko, Alvaro Jiménez, Karl Melgarejo, Carlos Montoro y Juan Carlos Sosa, con la asistencia de Christian Merino y Renato Vassallo. Las opiniones vertidas en este documento no reflejan necesariamente la posición de los miembros del Consejo Fiscal. Este reporte se elaboró en base a la información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas sobre el MMM el 21 de agosto de 2017, publicado por el MEF el 25 de agosto de 2017.

² Como una muestra de ello, la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO) en su más reciente Informe de Tendencias del Mercado del Cobre elevó su proyección del precio de cobre para este año a US\$ 2,64 la libra y a US\$ 2,68 para el 2018. Véase en:

https://www.cochilco.cl/Mercado%20de%20Metales/Informe%20de%20tendencias%20del%20mercado%20del%20cobre_IITrimestre%202017.pdf

En cuanto a las perspectivas de crecimiento de nuestros principales socios comerciales, el MMM proyecta un crecimiento de 3,2 por ciento para el periodo 2017-2019, manteniéndose las proyecciones de crecimiento promedio previstas en el IAPM. Dichas proyecciones plantean una mejora respecto a lo observado en los últimos años y van en línea con los estimados por otras instituciones. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la Actualización del Informe de Perspectivas de la Economía Mundial de Julio 2017 espera que la tasa de crecimiento del PBI mundial sea de 3,5, 3,6 y 3,7 por ciento para los años 2017, 2018 y 2019. En tanto, el BCRP en el Reporte de Inflación de junio 2017 espera que el crecimiento del PBI de los socios comerciales sea de 3,2 y 3,3 por ciento para el 2017 y 2018, respectivamente.

Gráfico 2: Proyecciones de la actividad económica internacional

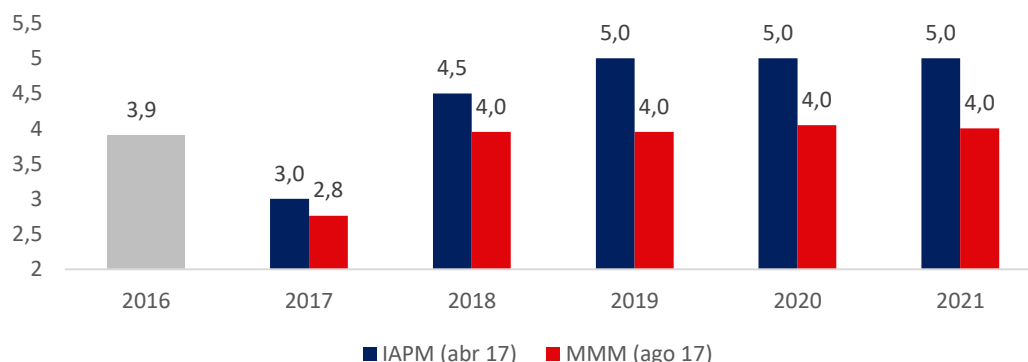


Fuente: MEF, BCRP. Elaboración DEM-STCF.

2. Escenario Local

En contraste, respecto al IAPM, el MMM prevé menores tasas de crecimiento para la economía peruana en el corto y mediano plazo. Para los años 2017 y 2018 se espera que el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) sea de 2,8 y 4,0 por ciento (frente a las tasas de 3,0 y 4,5 por ciento previstas por el IAPM). Para el periodo 2019-2021 se alcanzaría una tasa de crecimiento de 4,0 por ciento anual, menor al 5,0 por ciento previsto en el IAPM.

Gráfico 3: Cambio en las proyecciones de PBI (variación porcentual real)



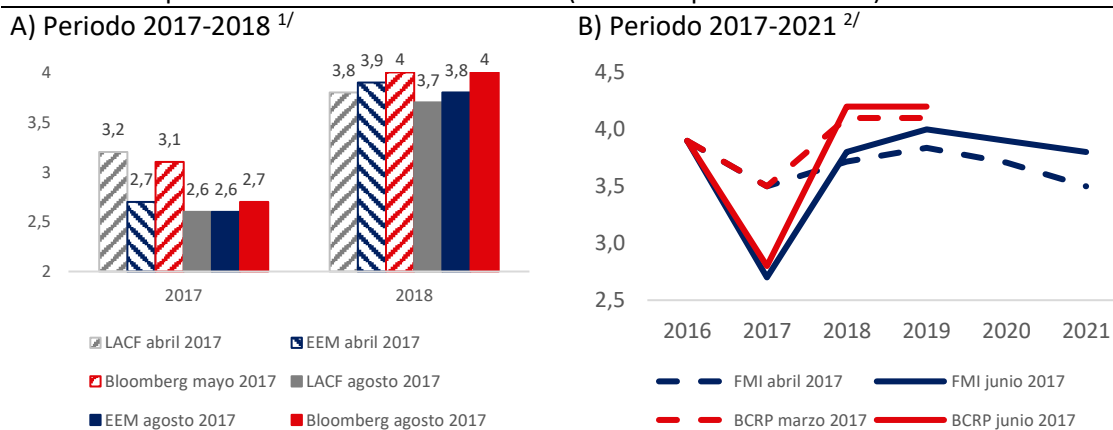
Fuente: MEF. Elaboración DEM-STCF.

La recuperación de la actividad económica local prevista en el MMM se sustenta en un repunte de la tasa de crecimiento de la demanda interna de 0,9 por ciento en 2017 a 3,6 por ciento en

2018 y 4,0 por ciento en el 2019-2021. Este repunte sería consecuencia de una mayor inversión pública³ y privada⁴, y un mayor crecimiento de los sectores no primarios proyectado en 2,1 por ciento en 2017, 4,0 por ciento en 2018 y 4,6 por ciento en 2019-2021.

En líneas generales, las tasas de crecimiento de corto plazo planteadas en el MMM son cercanas a las esperadas por diversos analistas económicos⁵ (véase el Gráfico 4A), los cuales consideran también que dichas proyecciones se encuentran sujetas a la ejecución y efectividad del plan de reactivación económica⁶.

Gráfico 4: Expectativas de crecimiento del PBI (variación porcentual real)



1/ LACF: Latin American Consensus Forecast. EEM: Encuestas de Expectativas Macroeconómicas del BCRP. Bloomberg: encuestas mensuales de Bloomberg.

2/ FMI: Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook (WEO) de abril 2017 y artículo IV de junio 2017. BCRP: Reporte de Inflación.

La recuperación de la inversión privada y de los sectores no primarios que sustenta las tasas de crecimiento 2019-2021 es menor respecto a la considerada en el IAPM. Estimaciones de la DEM muestran que, bajo el escenario del entorno internacional y local planteado, las tasas de crecimiento del PBI no primario convergerían durante 2019-2021 a un rango entre 3,5 y 4,6 por ciento, cercano a las estimaciones del MMM (4,6 por ciento).

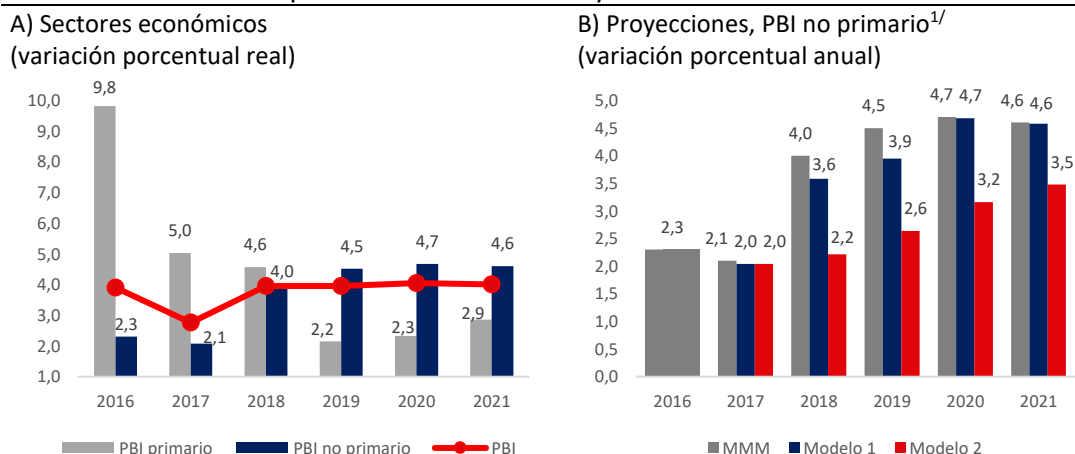
³ El impulso fiscal se focalizaría en la ejecución de proyectos de infraestructura pública en el marco de la Reconstrucción con Cambios y otros proyectos, como un programa masivo de agua y desagüe, un programa de impulso a la vivienda social y los Juegos Panamericanos.

⁴ El impulso a la inversión privada se realizaría a través de la viabilización de proyectos de infraestructura, minería e hidrocarburos.

⁵ Como se muestra en la Encuesta de Expectativas Macroeconómicas del BCRP de agosto de 2017, los analistas económicos esperan, en promedio, un crecimiento de 2,6 por ciento para el 2017 y de 3,8 para el 2018.

⁶ Por ejemplo, en el último reporte del BBVA se condiciona el rebote del PBI al 2018 a la ejecución y efectividad de la reconstrucción. Véase en: <https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2017/07/Situacion-Peru-3T17.pdf>

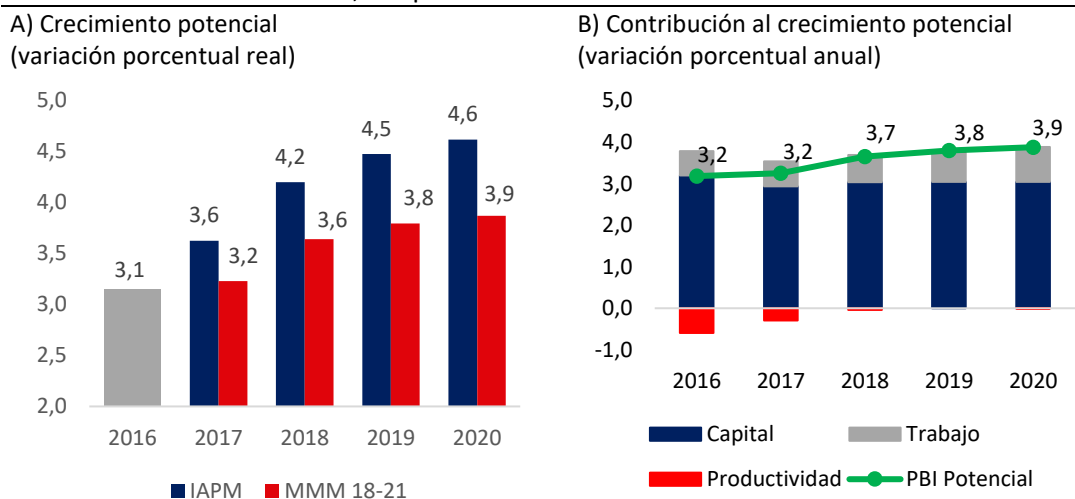
Gráfico 5: Crecimiento por sectores económicos y contexto externo



^{1/} Modelo 1: modelo de vectores autoregresivos (VAR) con un rezago.
 Modelo 2: modelo uniecuacional autogresivo de tercer orden.
 Variables: PBI no primario, PBI primario, PBI socios comerciales, IPX. Variaciones anuales trimestrales del 2003 al 2016.
 Fuente: BCRP, MEF.
 Elaboración: DEM-STCF.

Por otro lado, las tasas de crecimiento de mediano plazo para los años 2019-2021 (alrededor de 4,0 por ciento) guardan consistencia con las tasas de crecimiento potencial estimadas en el MMM (de 3,2 por ciento en el 2017 y convergiendo a 3,8 por ciento al 2020). Cabe mencionar que el FMI y el BCRP estiman menores tasas de crecimiento del PBI potencial (3,5 y 3,7 por ciento, respectivamente).

Gráfico 6: Estimaciones MEF, PBI potencial



Fuente: MEF.
 Elaboración: DEM-STCF.

Hacia el 2021, se espera que el crecimiento de la economía peruana siga siendo mayor al crecimiento mundial y al de nuestros socios comerciales (3,7 y 3,2 por ciento, respectivamente). Sin embargo, esta brecha entre crecimiento externo y local sería menor a la registrada en periodos anteriores. Por ejemplo, durante el periodo 2012-2016 la tasa de crecimiento mundial

y de nuestros socios comerciales fue 3,4 por ciento en promedio, mientras que la del Perú fue 4,3 por ciento.

3. Ingresos fiscales

Ingresos del Gobierno General

En cuanto a los ingresos del Gobierno General (GG), en el MMM se prevé que estos se ubicarían en 18,3 por ciento del PBI en el 2017, inferior al 18,5 por ciento previsto en el IAPM, debido a una menor recaudación de las zonas declaradas en emergencia por el Fenómeno el Niño Costero (FEN) y a un menor dinamismo de la economía durante el primer semestre del año⁷. En contraste, en el 2018 los ingresos fiscales crecerían hasta alcanzar 18,7 por ciento del PBI (superior al 18,3 esperado en el IAPM), sustentado principalmente por la implementación de un conjunto de medidas tributarias⁸ orientadas a reducir la evasión del impuesto general a las ventas (IGV) e impuesto a la renta (IR), mejorar la fiscalización de la SUNAT y reformar el impuesto selectivo al consumo (ISC).

Para el periodo 2019-2021, se espera que los ingresos públicos crezcan a una tasa promedio real de 7,1 por ciento del PBI en el 2021 llegando a representar 20,3 por ciento del PBI en el 2021 (mayor al esperado en el IAPM de 19,7). Esta ganancia en ingresos estaría sustentada en una normalización de las devoluciones tributarias hacia sus niveles históricos⁹, al pago de IR de grandes proyectos mineros¹⁰, a la profundización de las medidas tributarias previstas para el 2018 y la implementación de medidas adicionales como el fortalecimiento del impuesto predial y la racionalización de exoneraciones tributarias.

En el recuadro 1 de este reporte se presenta una compilación de lineamientos generales para el fortalecimiento del sistema tributario, el cual se basa en cuatro pilares: (i) potenciar la capacidad de recaudación, (ii) aumentar el nivel de recaudación, (iii) minimizar costos y distorsiones económicas, y (iv) fortalecer la administración de los recursos recaudados.

La DEM estimo dos modelos econométricos¹¹ para evaluar la consistencia de las proyecciones de ingresos del GG planteadas en el MMM. Para ello se utilizaron las proyecciones de crecimiento del PBI e IPX y se añadió el impacto de aquellas medidas tributarias que pueden ser cuantificadas. Dicho análisis muestra que para los años 2017-2018, las previsiones son consistentes con las perspectivas de crecimiento local e internacional consideradas en el MMM, asumiendo el costo fiscal estimado del paquete de medidas tributarias aprobadas a la fecha¹². Sin embargo, para el periodo 2019-2021, la evaluación muestra que los ingresos corrientes del

⁷ Estos efectos negativos se verían compensados parcialmente con la entrada de ingresos provenientes de la repatriación de capitales estimados en 0,3 por ciento del PBI según el MMM.

⁸ En el MMM, se prevé que estas medidas aporten entre 0,5 y 0,6 por ciento del PBI.

⁹ Alrededor de 1,9 por ciento del PBI durante 2003-2015.

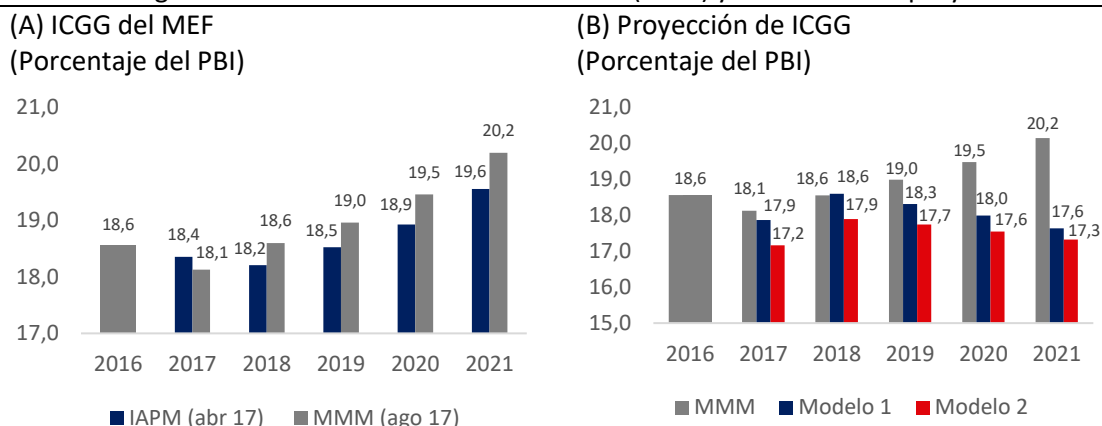
¹⁰ Se considera que Los proyectos las Bambas, Toromocho y Constanza empezaran a pagar IR empresarial a partir del 2020.

¹¹ El modelo 1 especifica la tasa de crecimiento del IGG en función a su primer rezago, a las tasas de crecimiento del PBI e IPX, y a variables dicotómicas que caracterizan las crisis del 2009 y las medidas tributarias vigentes a partir del 2015. El modelo 2 no considera el rezago de la tasa de crecimiento de los ingresos del GG pero asume que los errores siguen un proceso autorregresivo de orden 1.

¹² Según el MMM las medidas tributarias anunciadas en el 2016 tendrán un impacto de 0,4 por ciento del PBI para el 2017, 0,27 por ciento para el 2018 y 0,13 por ciento del PBI para los años 2019-2021. Las medidas consideradas son: incremento de la tasa del IR 3ra, incremento del ISC a combustibles, fraccionamiento especial FRAES, reducción de tasas a dividendos, deducciones al IR de personas naturales, régimen MYPE tributario, repatriación de capitales, IGV justo e incremento del *drawback*.

GG convergerían entorno al 18 por ciento del PBI al 2021 a diferencia del 20,2 por ciento proyectado en el MMM.

Gráfico 7: Ingresos Corrientes del Gobierno General (ICGG) y evaluación de proyecciones

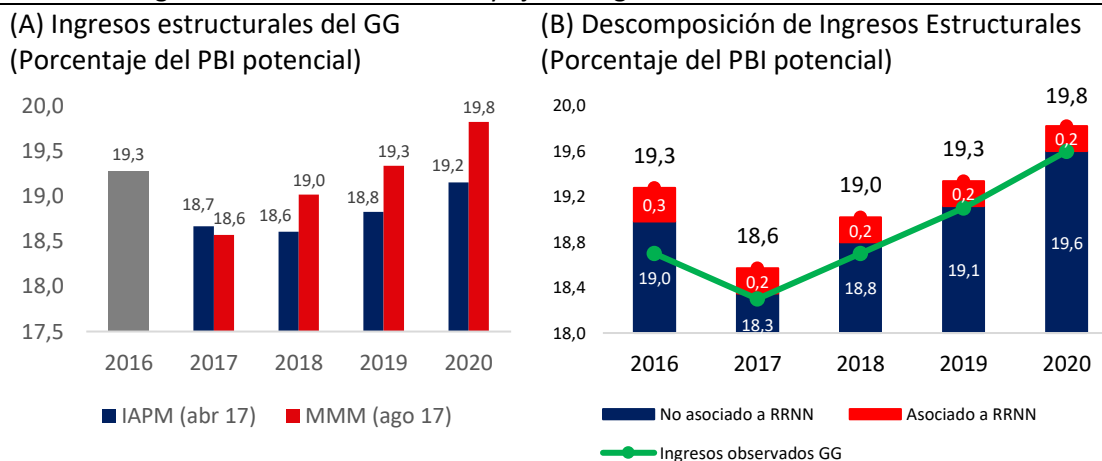


Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF

Ingresos estructurales

Por su parte la estimación de ingresos estructurales del MMM fue revisada al alza a 19,4 por ciento del PBI potencial para el periodo 2018-2020 respecto al 18,9 considerado en el IAPM debido a la disminución de la proyección de los ingresos observados. El nivel de ingresos estructurales reportado en el MMM es consistente con la metodología revisada del cálculo estructural de las cuentas fiscales (RM N° 024-2016-EF/15)¹³.

Gráfico 8: Ingresos estructurales del GG y ajuste según ciclo



Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF

Siguiendo esta metodología, el 2017 la tasa de crecimiento del PBI será menor a su potencial (estimada en 3,2 por ciento) registrando una brecha negativa de -0,4 por ciento del PBI potencial. Para el 2018, el crecimiento económico proyectado en el MMM de 4 por ciento sería mayor a su potencial (estimado en 3,6 por ciento) lo que llevaría a cerrar parcialmente la brecha

¹³ La estimación de los niveles de ingresos estructurales del Gobierno General se utilizó la metodología revisada del cálculo estructural de las cuentas fiscales (RM N° 024-2016-EF/15), la cual contó con la opinión técnica del CF el 28 de enero del 2016. Véase el Informe N° 001-2016-CF, disponible en: https://www.cf.gob.pe/images/DOCUMENTOS/Informe_CF_N_001-2016.pdf.

de producto (a 0,4 del PBI potencial en 2018). Para el periodo 2019-2020 el PBI crecería en promedio a tasas superiores a su potencial (4,0 por ciento), lo que resultaría en una brecha de producto cercana al equilibrio.

Para los precios de exportación, en 2017, el precio de minerales registraría una brecha de -5,8 por ciento respecto de su nivel de mediano plazo, mientras que la brecha del precio de hidrocarburos sería de -28 por ciento de su nivel de mediano plazo. Para los años entre 2018 y 2020, estas brechas se mantendrían, en promedio, en 4,4 y 27,5 por ciento por debajo de sus niveles de mediano plazo.

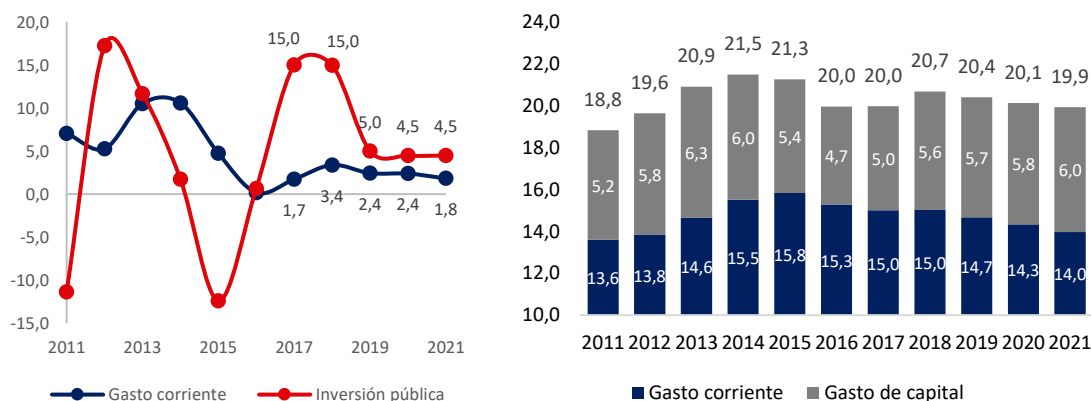
4. Gasto público

Según el MMM, el gasto no financiero del GG sería de 20,0 por ciento del PBI en 2017, menor al 20,2 planteado en el IAPM y similar al registrado en el 2016 como porcentaje del PBI. En 2018, el gasto no financiero subiría hasta 20,7 por ciento para luego contraerse en años siguientes y retornar a 19,9 por ciento del PBI en el 2021. En cuanto a la inversión pública, el MMM plantea que esta crezca a tasas reales de 7,5 por ciento en 2017 y 17,5 por ciento en 2018, para luego crecer en promedio a 3,8 por ciento en el periodo 2019-2021. Por otra parte, el gasto corriente crecería alrededor de 2,3 por ciento en términos reales cayendo 1,0 punto porcentual del PBI entre 2017 y 2021 de 15,0 a 14,0 por ciento.

Cabe mencionar que al 2016 el gasto no financiero poco flexible equivale a 12,3 por ciento del PBI (alrededor de 62 por ciento del gasto total no financiero), lo cual limita la capacidad para hacer ajustes fiscales. Esta medida considera los componentes de mayor rigidez, como el gasto en personal y pensiones, mantenimiento, compromisos por APP y los gastos por bienes y servicios menos flexibles. Ver el recuadro 2 para una descripción detallada de este concepto.

Gráfico 9: Evolución del Gasto No Financiero del Gobierno General

(A) Componentes del Gasto No Financiero del GG (variación porcentual real)
 (B) Gasto no Financiero del Gobierno General (porcentaje del PBI)



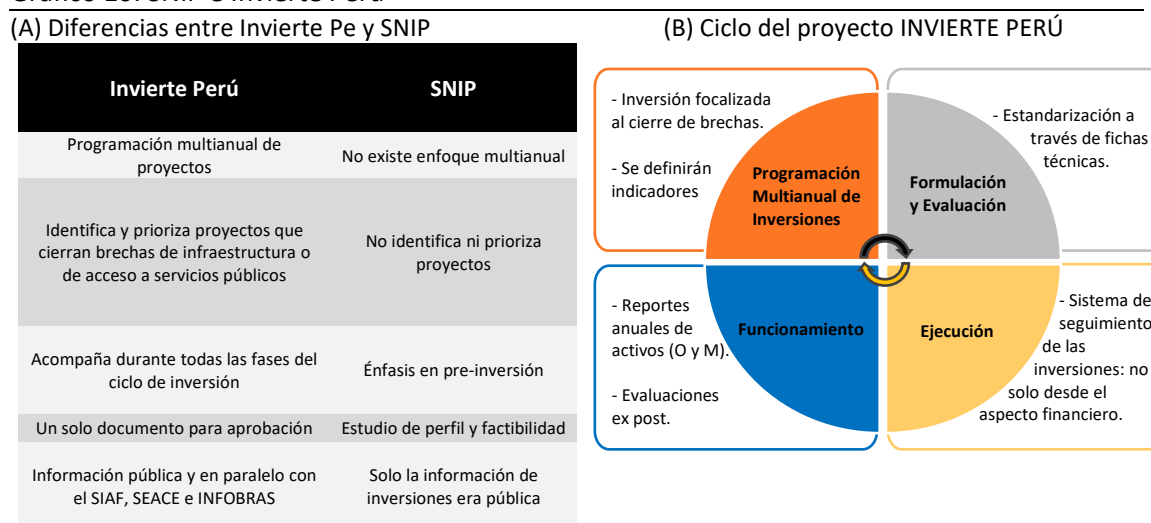
Fuente: MEF – IAPM, BCRP.
 Elaboración: DEM-STCF.

Respecto a la inversión pública, se puede notar que su estimación de crecimiento real se ha reducido desde 15 por ciento en el IAPM hasta 7,5 por ciento en el MMM. Considerando que en los 7 primeros meses del año la inversión pública del Gobierno General se contrajo 9,3 por

ciento, esta deberá crecer 22,4 por ciento en lo que resta del año para cumplir con lo señalado en el MMM. Este repunte de la inversión pública en el segundo semestre del 2017 estaría sustentando en los siguientes puntos: (i) el avance en la ejecución de grandes proyectos de infraestructura¹⁴; (ii) la mayor disponibilidad de recursos producto de medidas de impulso fiscal (incrementos presupuestales a través de transferencias y otras medidas); y (iii) un efecto base positivo, pues en el segundo semestre de 2016 la inversión pública se contrajo 7,5 por ciento.

Un riesgo por considerar se deriva del cambio de autoridades regionales y locales en 2019, pues este suele estar asociado a contracciones de la inversión subnacional agregada, como se observó en episodios pasados¹⁵.

Gráfico 10: SNIP e Invierte Perú



Fuente: MEF-DGPMIP
Elaboración: DEM-STCF.

Cabe mencionar que a partir de diciembre de 2016 entró en vigor el “Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones” (Invierte Perú), el cual reemplaza al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)¹⁶. Este nuevo sistema introduce novedades y mejoras en cada una de las cuatro fases del ciclo de inversión (ver gráfico 10). Resalta el énfasis del nuevo sistema en lograr que la inversión pública permita el cierre de brechas cuantitativas y cualitativas en la provisión de servicios públicos en favor de la población¹⁷. Además, con el Invierte Perú se busca agilizar los procesos de formulación y evaluación de los proyectos de inversión pública mediante la simplificación de trámites para aquellas inversiones que no se consideraran proyectos de inversión pública¹⁸, y mediante la utilización de fichas simplificadas para proyectos estandarizables que cuenten con una tipología aprobada. No obstante, la implementación del nuevo sistema de inversión pública podría enfrentar algunos cuellos de botella asociados a las dificultades para establecer las nuevas metodologías para identificar los proyectos de inversión

¹⁴ Entre ellos la Línea 2 del metro de Lima, la modernización de la refinería de Talara y el inicio de las obras necesarias para albergar los Juegos Panamericanos de Lima 2019.

¹⁵ En los años 2011 y 2015, años de cambio de autoridades nacionales, la inversión pública se contrajo 8,9 y 14,5 por ciento en el caso de los gobiernos regionales, y 17,8 y 23,4 por ciento, de los gobiernos locales, respectivamente.

¹⁶ Cambio aprobado por el Decreto Legislativo N° 1252.

¹⁷ En el nuevo sistema se exigirá que se demuestre que el proyecto de inversión pública índice en los indicadores de brechas aprobados por el ente rector del sistema.

¹⁸ Tales como inversiones de optimización, ampliación marginal, reposición y rehabilitación de infraestructura pública.

a priorizar para el cierre de brechas y para estandarizar tipologías y procedimientos para la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública.

Gráfico 11: Evolución del Gasto No Financiero del Gobierno General

(A) Formación bruta de capital del Gob. General (B) Impulso a la inversión pública
(Millones de Soles)

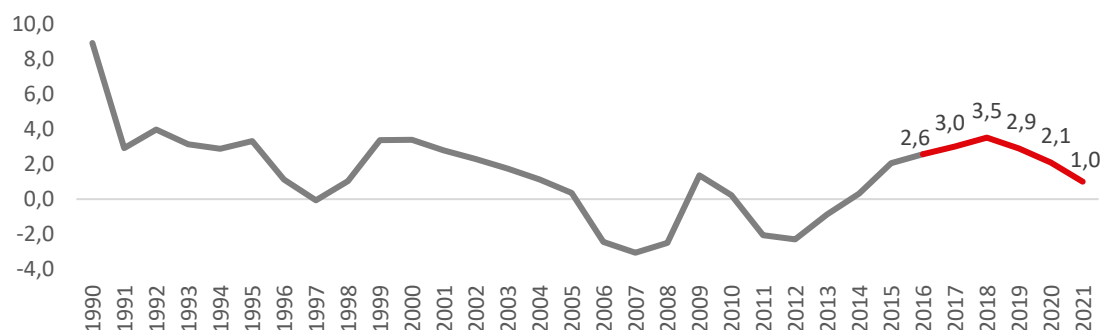
	2016	2017	var. % real		
A. Año	26865	30869	11.8	Proyectos de Infraestructura	
B. Primeros 7 meses	12241	11710	-7.3	Línea 2	S/ 2 000 millones
<i>Gobierno nacional</i>	<i>4419</i>	<i>3810</i>	<i>-16.5</i>	Modernización de la refinería Talara	S/ 1 000 millones
<i>Gobiernos Regionales</i>	<i>2619</i>	<i>2398</i>	<i>-11.3</i>	Juegos Panamericanos	S/ 600 millones
<i>Gobiernos locales</i>	<i>5204</i>	<i>5501</i>	<i>2.4</i>	Medidas de impulso fiscal	
C. Resto del año	14623	19159	28.2	Aprobadas entre enero y marzo	S/ 7 000 millones
				Aprobadas y por aprobar entre junio y septiembre	S/ 2 300 millones
				Mayor disponibilidad de recursos	
				PIM de inversión a julio del 2017 8 por ciento mayor a la de julio de 2016	
				Efecto base positivo	
				Inversión del segundo semestre del 2016 registro una caída de -7,5 por ciento real	

Fuente: MEF, BCRP.
Elaboración: DEM-STCF.

5. Déficit fiscal y deuda pública

Las proyecciones fiscales contenidas en el MMM cumplen con la senda de déficit fiscal (3,0; 3,5; 2,9; 2,1 y 1,0 por ciento del PBI para los años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021, respectivamente) establecida en la Ley N° 30637 que dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del Sector Público No Financiero (SPNF). En términos agregados, el déficit fiscal se incrementa en 3,2 puntos porcentuales del PBI en el período 2017-2021 (equivalente a alrededor de USD 6 400 millones) respecto a la senda considerada en el Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019 Revisado (MMMR 2017-2019) de agosto de 2016 y de la Declaración de Política Macrofiscal (DPMF) de octubre de 2016.

Gráfico 12: Evolución del Déficit Fiscal del Sector Público No Financiero (porcentaje del PBI)



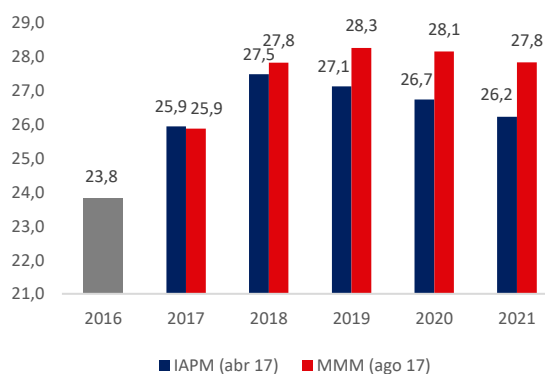
Fuente: MEF – IAPM, BCRP.
Elaboración: DEM-STCF.

Sobre la deuda pública, el MMM prevé una trayectoria de la deuda convergiendo a 27,8 por ciento del PBI al 2021, superior en 1,6 puntos del PBI a lo previsto en el IAPM, explicado principalmente por un menor uso esperado de activos financieros (aproximadamente 1,3 por ciento del PBI)

Gráfico 13: Dinámica de la deuda pública

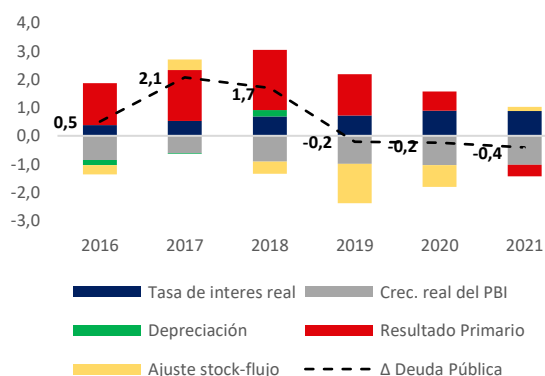
(A) Deuda pública

(Porcentaje del PBI)



(B) Contribución al cambio en el ratio de

deuda (Porcentaje del PBI)



Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF

Por otro lado, el Gobierno ha venido realizando una serie de operaciones para reducir la exposición de la deuda pública a riesgos financieros, en línea con su Estrategia de Gestión Global de Activos y Pasivos. Ejemplo de ello, según el MMM, la Operación de Administración de Deuda Pública (OAD) realizada en julio de este año¹⁹, elevaría la participación en soles y la vida media de la deuda pública (reduciendo la exposición a riesgos cambiarios y de refinanciamiento), y fortalecería el espacio fiscal de las finanzas públicas, al generar un ahorro de alrededor de S/ 1 000 millones en el servicio de la deuda pública durante los años 2017-2021.

6. Pasivos contingentes y espacio fiscal

El MMM incluye una sección donde se reportan los pasivos contingentes, señalando que la exposición máxima de los mismos, como porcentaje del PBI, asciende hasta 10,8 por ciento. Los principales tipos de contingencias que generan estos pasivos son: los procesos judiciales y laudos arbitrales (6,5 por ciento del PBI) y los contratos de Asociaciones Público-Privadas (2,6 por ciento del PBI).

La inclusión en el reporte de los pasivos contingentes derivados de procesos judiciales y laudos arbitrales brinda mayor transparencia a las finanzas públicas. Sin embargo, cabe mencionar que el saldo de obligaciones derivadas de procesos judiciales y laudos arbitrales no se reporta en las cuentas fiscales cuando estos pasivos se han materializado (luego de quedar consentida la sentencia judicial). El monto de obligaciones firmes por este concepto equivale a fines de 2016

¹⁹ Esta Operación de Administración de Deuda Pública (OAD) consistió en una emisión de bonos soberanos, con vencimiento al 2032, por aproximadamente S/ 10 mil millones, para pre-pagar créditos externos denominados en dólares, euros y yenes, contraídos con organismos multilaterales. Esta transacción es la primera que el MEF realiza a través de la plataforma internacional de Euroclear.

a S/ 7,6 mil millones (1,2 por ciento del PBI). Ver recuadro 3 de este reporte para una discusión sobre el tratamiento estadístico de estas obligaciones.

El MMM incluye también una sección de análisis de compromisos fiscales mandatarios y espacio fiscal para el periodo 2021-2050. En esta sección se muestra cómo el espacio fiscal se irá ampliando gradualmente dentro del horizonte de simulación en la medida en que concluye la ejecución de la actual cartera de proyectos de inversión pública y los pagos por los compromisos de los proyectos APP actualmente adjudicados, maduran los programas sociales existentes tras alcanzar su meta de cobertura, y se reduce el gasto en pensiones debido a la disminución de los beneficiarios de los regímenes pensionarios cerrados (D.L N° 20530 y Montepío).

La presentación de estimaciones para los compromisos fiscales mandatarios y espacio fiscal para el periodo 2021-2050 coadyuva al planeamiento de mediano y largo plazo de las finanzas públicas. Sin embargo, se deberían tomar ciertas consideraciones: (i) el supuesto de recaudación por contribuciones al DL 19990 como proporción constante del PBI no toma en cuenta los efectos de la jubilación de los aportantes a este sistema, lo cual sobreestimaría el espacio fiscal; (ii) se debería tomar en cuenta los efectos del envejecimiento poblacional por el incremento en la esperanza de vida²⁰ en el gasto de salud y pensiones, de lo contrario se estaría también sobreestimando el espacio fiscal; y (iii) la sensibilidad de los resultados a las principales variables macroeconómicas y demográficas brindaría información útil respecto al riesgo asociado a los resultados mostrados.

Al respecto, en el recuadro 4 de este reporte se presenta un análisis de sensibilidad del costo previsional del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) ante diversos riesgos. Se muestra, por ejemplo, que ante un escenario de incremento en la esperanza de vida y menor crecimiento potencial²¹, el valor presente neto de las obligaciones previsionales netas se incrementaría en 2,5 por ciento del PBI y el costo anual aumentaría en promedio en 0,1 puntos del PBI.

7. Análisis de sensibilidad

La DEM realizó un análisis de sensibilidad sobre un escenario conservador de ingresos fiscales convergiendo en torno al 18 por ciento del PBI. En este escenario se realiza un análisis de sensibilidad a las proyecciones de PBI e IPX, las cuales varían en ± 1 desviación estándar (s.d.)^{22,23}.

Para este análisis de equilibrio parcial, el PBI nominal se ajusta a las nuevas tasas de crecimiento del PBI real, el gasto no financiero se ajusta a los nuevos niveles de ingresos y PBI nominal, pero no se consideran las interacciones contemporáneas entre el PBI y el IPX. Las simulaciones asumen que se mantiene la senda de déficit fiscal requerida en la ley N° 30637, así como las

²⁰ Por ejemplo, la esperanza de vida a la edad de 65 años aumentó 5,3 años en los países de la OCDE entre 1970 y 2013. En el caso del Perú, el aumento fue de 4,7 entre 1970 y 2010, según información del INEI.

²¹ Incremento de la esperanza de vida a los 65 años de 4,2 años al 2055 y menor crecimiento potencial de 0,5 puntos porcentuales.

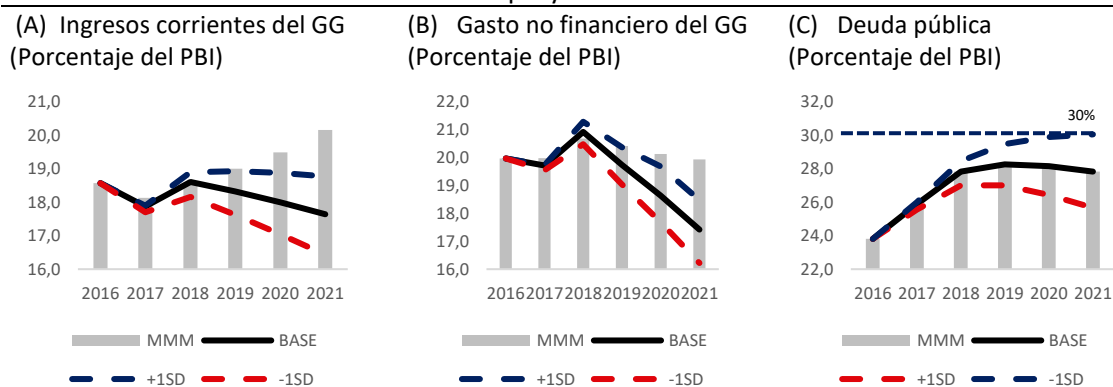
²² Una desviación estándar contiene aproximadamente al 68 por ciento de los valores de una distribución normal.

²³ La s.d. se calcula para el periodo 2012-2015, con la finalidad de caracterizar el episodio de caídas consecutivas del IPX. De esta forma, en los escenarios positivos (negativos) las proyecciones de crecimiento del PBI e IPX se incrementan (disminuyen) en 1,8 y 5,4 por ciento, respectivamente.

proyecciones de tipo de cambio, resultado primario de empresas públicas e inflación del MMM. Los resultados reportados comparan estos escenarios, respecto al escenario base.

Las estimaciones muestran que en un escenario adverso para los próximos años de menor crecimiento económico y desaceleración de los precios de las exportaciones, manteniendo constante la senda de déficit fiscal, el gasto no financiero se reduciría hasta llegar a 16,2 por ciento del PBI en 2021 (menor al 19,9 por ciento del PBI proyectado en el MMM) y la deuda pública alcanzaría el límite de 30,0 por ciento del PBI en el año 2021 (superior al nivel de 27,8 por ciento del PBI contemplado en el MMM).

Gráfico 14: Análisis de sensibilidad de las proyecciones



Fuente: MEF, DEM- STCF. Elaboración: DEM-STCF.

Conclusiones

El MMM plantea tasas de crecimiento económico de corto y mediano plazo inferiores a las planteadas en el IAPM. Estas son similares a las consideradas por otros analistas económicos.

Estimaciones de la DEM muestran que las previsiones de los ingresos públicos para los años 2017-2018 son compatibles con las perspectivas planteadas en el MMM. Sin embargo, la proyección de ingresos para los años 2019-2021 no es consistente con el escenario internacional y local planteado en el MMM.

El espacio fiscal se encuentra afectado por la sostenida reducción de los ingresos públicos y por el incremento del gasto poco flexible en los últimos años. Esta situación limita la capacidad para hacer reformas en el corto plazo que impliquen menor recaudación o el aumento del gasto público. En ese contexto, son necesarias medidas para recuperar la presión tributaria, y así poder cumplir con la consolidación fiscal propuesta al 2021.

Por último, las acciones presentadas por el MMM para reducir la exposición de la deuda pública a riesgos financieros son compatibles con las proyecciones que plantean una estabilización del ratio de deuda entre PBI por debajo de su límite legal.

**Dirección de Estudios Macrofiscales
Secretaría Técnica del Consejo Fiscal
Lima, 13 de septiembre de 2017**

Recuadro 1: Lineamientos generales para el fortalecimiento del sistema tributario

Gustavo Ganiko y Karl Melgarejo

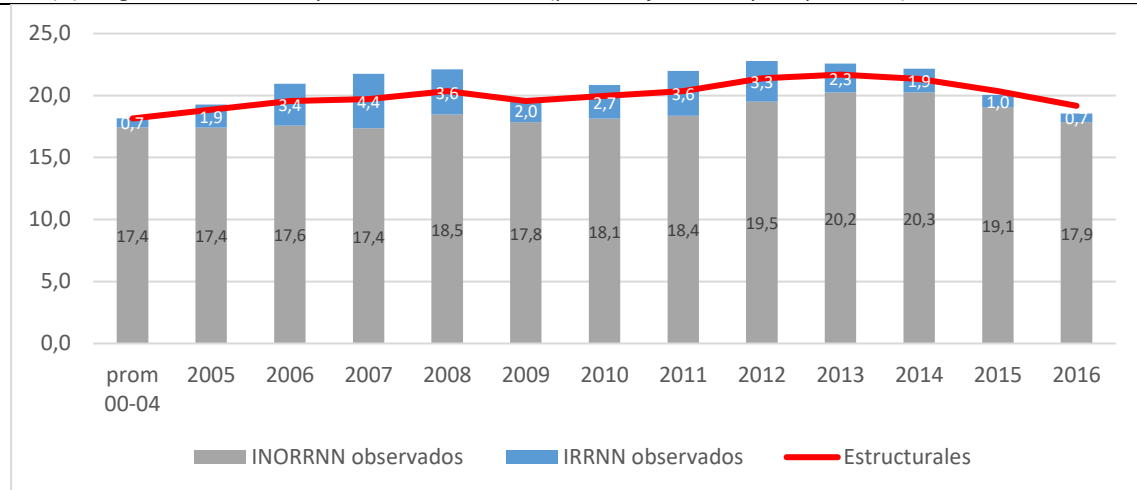
Diagnóstico:

Desde el año 2012, los ingresos fiscales han disminuido en 4,2 puntos porcentuales del PBI, la mayor caída registrada en la historia económica peruana reciente²⁴. La mayor parte de esta caída es explicada principalmente por la reducción de ingresos asociados a recursos naturales (IRRNN), los cuales disminuyeron en 2,6 puntos porcentuales del PBI. La diferencia restante se debe a la caída de ingresos no relacionados a recursos naturales (INORRNN), los cuales disminuyeron en 1,6 puntos porcentuales, principalmente por menor actividad económica y por medidas tributarias implementadas²⁵.

La caída de ingresos ha estado acompañada de un cambio abrupto en las brechas de precios de minerales e hidrocarburos y del cambio en el ciclo económico. Como resultado, durante este periodo los ingresos estructurales han disminuido en 2,2 puntos porcentuales del PBI.

Gráfico R1.1: Evolución de los ingresos del Gobierno General (GG)

(A) Ingresos observados y estructurales del GG (porcentaje del PBI y PBI potencial)



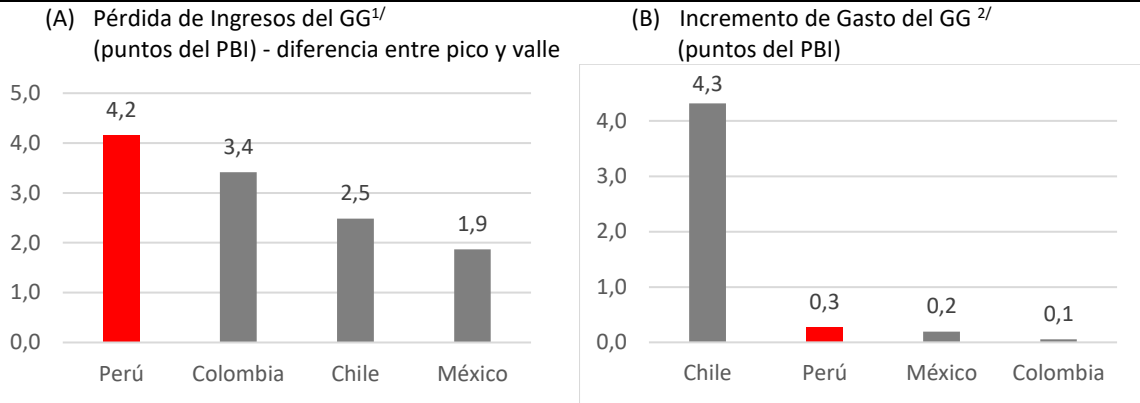
Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

La pérdida de ingresos tributarios es un problema que vienen experimentando los países de la Alianza del Pacífico (AP). Considerando los picos y valles registrados entre los años 2008-2016, la mediana de ingresos fiscales de la AP ha disminuido en 2,9 puntos porcentuales del PBI. En este periodo, el gasto no financiero se incrementó en Perú en 0,3 puntos porcentuales del PBI, menor que en Chile (4,3 puntos porcentuales del PBI) pero mayor que en México y Colombia (0,2 y 0,1 puntos porcentuales del PBI, respectivamente).

²⁴ Mayor caída desde 1990 y tercera en magnitud desde 1970. Los episodios de mayor caída se registraron entre los años 1980-1983 y 1985-1989 con pérdidas de ingresos acumuladas de 7,2 y 9,7 puntos porcentuales del PBI, respectivamente.

²⁵ Según el MMR 2017-2019, el costo fiscal de las principales medidas tributarias aprobadas en los años 2014 y 2016 se estima en 0,7 para el 2015 y 1,0 por ciento del PBI para el 2016. Entre estas medidas destacan la reducción del impuesto a la renta (IR) a personas jurídicas, los cambios en IR a personas naturales y el incremento en la tasa de dividendos, entre otros.

Gráfico R1.2: Caída de ingresos e incremento de gastos en la Alianza del Pacífico

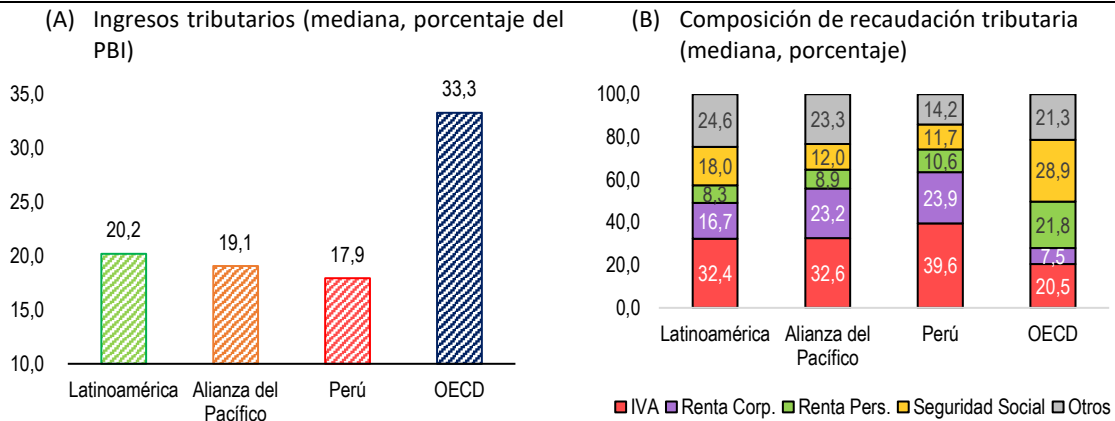


1/ Calculado como la diferencia entre pico y valle. Chile y México – 2008-2016. Perú y Colombia 2012-2016.
 2/ Considera los periodos de la nota 1.
 Fuente: IMF. Elaboración: DEM-STCF.

Comparación internacional:

Como se puede observar en la gráfico R1.3, la estructura tributaria peruana destaca por los bajos niveles de recaudación en comparación a los países de la región y de la OCDE. También destaca la alta dependencia de impuestos indirectos como el IGV y de impuestos directos como el impuesto a la renta en empresas; en este último caso explicado por las empresas vinculadas a la extracción de RRNN. En el caso de la recaudación por el impuesto a la renta en personas, la dependencia es alta en comparación a países regionales, pero baja en relación con los países de la OCDE debido a los altos niveles de evasión e informalidad.

Gráfico R1.3: Ingresos fiscales: comparación internacional (promedio 2014-2015)



Nota: Latinoamérica comprende a Chile, México, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, y Venezuela. Alianza del Pacífico comprende a Chile, Colombia, México, y Perú.
 Fuente: OCDE. Elaboración: DEM-STCF.

Lineamientos para el fortalecimiento del sistema tributario

Una propuesta de rediseño del sistema tributario debe consistir en un paquete de medidas aplicadas y evaluadas en conjunto (FMI 2010), las cuales contemplen acciones dirigidas a generar no solo mayores ingresos fiscales en el corto plazo, sino también una mayor eficiencia en la economía, identificando sobre todo aquellas áreas en las que existe una mayor desalineación respecto de la estructura de referentes internacionales. A continuación, se

presentan una serie de recomendaciones y lineamientos dirigidos a potenciar la recaudación, basados en la experiencia de organismos internacionales (FMI y BM, principalmente), las cuales podrían resultar útiles y aplicables a una economía como la nuestra. Estas recomendaciones se organizan en cuatro grandes pilares de acción. Los tres primeros pueden vincularse a los lineamientos de política tributaria de la presente administración (tabla R1.1); mientras que el cuarto pilar comprende medidas avocadas a mejorar la administración de los recursos fiscales recaudados.

Tabla R1.1: Lineamientos de política tributaria y pilares de acción

A nivel internacional	Presente administración		Concepto - definición	Pilar
	MMM 2017-2019	MMM 2018-2021		
Suficiencia / Efectividad	x	x	Adecuado nivel de recaudación y en el momento oportuno.	1° y 2°
Eficiencia	x	x	Minimizar costos al sector privado (cumplimiento) y público (administrativos).	3°
Equidad	x	x	Carga tributaria en función a la capacidad contributiva de cada contribuyente.	1° y 3°
Neutralidad	--	x	Minimizar distorsiones en la asignación de recursos.	3°
Simplicidad	x	x	Reglas claras y simples.	3°
Flexibilidad	--	--	Flexibilidad para adaptarse a cambios tecnológicos y comerciales.	--

Nota: La letra 'x' indica que el lineamiento figura en el documento.

Fuente: CEPAL, FMI, MEF y OCDE.

Elaboración DEM-STCF.

1° Pilar: Potenciar la capacidad de recaudación

- (i) Fortalecer la administración tributaria de tal forma que se limite efectivamente los incentivos y oportunidades para prácticas inapropiadas (p.ej. la evasión tributaria, sobre todo en individuos de altos ingresos, o la elusión y la transferencia de utilidades en empresas multilaterales);
- (ii) Mejorar la capacidad de análisis de política tributaria y cuantificación de gastos tributarios; entre otros.

2° Pilar: Aumentar el nivel de recaudación

- (i) Establecer impuestos selectivos en bienes que permitan mejorar la recaudación tributaria y a la vez hacer frente a problemas sociales (p.ej. en bienes con altas externalidades);
- (ii) Racionalizar los incentivos tributarios, revisando el costo-beneficio de los mismos;
- (iii) Fortalecer el sistema de impuestos a bienes raíces (p.ej. el impuesto predial).

3° Pilar: Minimizar costos y distorsiones económicas

- (i) Simplificar los impuestos a la renta de cuarta y quinta categoría a fin de reducir el costo de su cumplimiento y aumentar la recaudación (Banco Mundial, 2016).
- (ii) Evaluar si el peso de los costos extrasalariales contribuye a acentuar el sesgo pro-capital (o anti-laboral) del sistema tributario, pues estos costos son más altos que en nuestros pares regionales, pero la recaudación efectiva es baja (Banco Mundial, 2016).
- (iii) Reducir los niveles de incumplimiento, a fin de reducir distorsiones económicas. Un bajo nivel de cumplimiento tributario genera distorsiones económicas, pues pone en ventaja a los que no cumplen con sus obligaciones, mientras se concentra la carga tributaria sobre los que sí lo hacen (FMI, 2015).

Este pilar es de particular importancia para países como el nuestro. Por ejemplo, Tanzi y Zee (2001) recomiendan que el sistema tributario en los países en desarrollo debe ser lo más neutral posible, y contar con procedimientos administrativos simples y transparentes, debido a los altos

niveles de informalidad que enfrentan estos países, y la baja disponibilidad de información confiable y personal capacitado.

4° Pilar: Fortalecer la administración de los recursos recaudados

El fortalecimiento de la administración de ingresos, en particular los provenientes de recursos no renovables, debe ser considerado también una política clave y paralela a la reforma tributaria. Una administración eficiente debe tener como finalidad transformar los recursos recaudados en activos que contribuyan al desarrollo económico sostenido. Al respecto, el FMI (2012) brinda las siguientes recomendaciones para países abundantes en recursos naturales:

- (i) Ponderar los beneficios de largo plazo derivados del ahorro, con los beneficios de corto y mediano plazo derivados del financiamiento de gasto público productivo (incluido el gasto corriente en sectores como educación y salud). Aquí se deberá sopesar la importancia de criterios como la “equidad intergeneracional” en la explotación de recursos no renovables, con la necesidad de desarrollar políticas económicas y sociales;
- (ii) Estimar el tamaño óptimo de ahorro para una economía como la nuestra, considerando un adecuado nivel de ahorro para atender imprevistos (p.ej. eventos extremos de la naturaleza);
- (iii) Determinar criterios financieros tanto para la disposición de estos recursos, como para el uso de instrumentos financieros (p.ej. opciones) como mecanismo de cobertura ante caídas drásticas en las cotizaciones de *commodities* de exportación; y
- (iv) Fortalecer las instituciones fiscales, a fin de: mejorar las proyecciones de ingresos fiscales de largo plazo, vincular el presupuesto a objetivos de mediano plazo, reforzar la calidad en la inversión pública, y mejorar la administración financiera de fondos de ahorro fiscal; entre otros.

Experiencias recientes en la reestructuración del sistema tributario

Según la CEPAL (2016), once países de la región implementaron reformas tributarias entre el 2010 y 2013²⁶, los cuales lograron incrementar la recaudación en 1,5 puntos del PBI, en comparación de los 0,4 puntos que lograron los países que no ejecutaron reformas en este periodo²⁷. En términos generales, las reformas estuvieron orientadas a ampliar la base imponible de los tributos que gravan la renta²⁸, buscar una mayor generalización del IVA, aumentar las alícuotas (tasas) e impuestos específicos, limitar deducciones y derogar ciertas exoneraciones u otros gastos tributarios. En paralelo, estas medidas fueron acompañadas de otras encaminadas a mejorar la eficiencia recaudatoria y reducir la evasión y elusión fiscal.

Según la CEPAL (2017), durante el 2016 los países de la región aprobaron varios ajustes y modificaciones de sus sistemas tributarios, pero no se llevaron a cabo reformas estructurales significativas ya que muchos de ellos las realizaron en años anteriores (con excepción de Colombia). Es importante notar que diversos países siguieron emprendiendo acciones orientadas a mejorar el cumplimiento tributario, tanto a escala interna como internacional, a

²⁶ En la muestra de países con reformas tributarias más significativas durante el período 2010-2013, se incluyen Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana. No se incluyen Uruguay y Chile porque en esos casos la reforma fue anterior o posterior a ese período (2007 y 2014, respectivamente).

²⁷ La comparación se realiza entre los periodos 2010-2013 vs. 2007-2009. Según la CEPAL, la variación de la recaudación no solo está determinada por las medidas tributarias implementadas, sino también por otro tipo de factores, como el contexto macroeconómico, social y político de cada país durante el período estudiado.

²⁸ Dividendos o distribución de utilidades, intereses, títulos, valores o ganancias de capital.

través de medidas antielusión, programas de regularización, avances en la regulación de precios de transferencia y acuerdos para evitar la doble imposición, entre otros.

Referencias:

CEPAL. 2016. “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad”. (Santiago de Chile: Naciones Unidas).

_____. 2017. “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017: La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible”. (Santiago de Chile: Naciones Unidas).

Dirección de Estudios Macrofiscales – Secretaría Técnica del Consejo Fiscal (DEM-STCF). “Análisis del nuevo Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal (MRTF)”. Consejo Fiscal del Perú. Reporte Técnico N° 001-2017.

Fondo Monetario Internacional. 2010. “From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies”. (Washington, D.C.: International Monetary Fund).

_____. 2011. “Revenue Mobilization in Developing Countries”. (Washington, D.C.: International Monetary Fund).

_____. 2012. “Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries”. (Washington, D.C.: International Monetary Fund).

_____. 2015. “Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance”. (Washington, D.C.: International Monetary Fund).

OECD, et al. (2016). “Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2016”. OECD Publishing, Paris.

_____. (2017). “Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017”. OECD Publishing, Paris.

Tanzi, Vito; y Howell Zee (2001). “La política tributaria en los países en desarrollo”. (Washington, D.C.: International Monetary Fund).

World Bank. 2016. “Perú - Un sistema tributario que promueva el dinamismo de la actividad y el empleo”. Notas de Política. (Washington, D.C. : World Bank Group).

Recuadro 2: Medida sobre el grado de flexibilidad del gasto público

Juan Carlos Sosa

Cuando los presupuestos públicos presentan un mayor grado de rigidez, el manejo de la política fiscal se hace más difícil ante cambios en el entorno macroeconómico (Cetrángolo et al., 2009), más aún en contextos en los que se requiere reducir el déficit fiscal y contar con la posibilidad de cambiar la composición del gasto público. En ese sentido, es necesario tener una medida sobre los gastos que presentan menor flexibilidad y conocer qué porcentaje del gasto total representan.

A partir del Análisis de la Situación de las Finanzas Públicas presentado por el Consejo Fiscal al Ministerio de Economía y Finanzas en agosto de 2016²⁹, la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal (STCF) presentó una medida del gasto público que presenta menor grado de flexibilidad (o mayor grado de rigidez). Si bien dicha medida está sujeta a cierta subjetividad por la elección de los rubros que se consideran como poco flexibles, la misma considera los principales rubros que usualmente se incluyen en este tipo de métricas: El gasto en remuneraciones, los beneficios sociales y pensiones, los gastos rígidos necesarios para el funcionamiento de las entidades públicas, los gastos derivados de obligaciones contractuales de las Asociaciones Público Privadas, y los gastos en mantenimiento de infraestructura pública ya construida y vehículos.

A nivel internacional, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define un Índice de Flexibilidad Presupuestal que considera como gastos no flexibles a los desembolsos en sueldos y salarios, las transferencias y los pagos de intereses³⁰. Por su parte, el Banco Mundial en sus análisis de Revisión del Gasto³¹ formula una clasificación con varios niveles de rigidez: Así, los gastos de la planilla permanente, las prestaciones de la seguridad social, los intereses y los compromisos de pago de APPs son considerados como de alta rigidez. Los gastos de la planilla temporal y las transferencias corrientes a instituciones educativas son considerados como de rigidez media alta. Los gastos en servicios no personales y otras transferencias corrientes se consideran como de rigidez media y el resto de gastos son considerados de baja rigidez.

Medida de gasto poco flexible de la STCF

Como se aprecia en el siguiente cuadro, el gasto no financiero poco flexible, de acuerdo con la metodología de la STCF, ascendió a 12,3 por ciento del PBI en 2016, mostrando una tendencia creciente a partir de 2012. Dicho gasto representa alrededor del 60% de todo el Gasto No Financiero del Gobierno General.

Gasto No Financiero del Gobierno General poco flexible (Millones de S/)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
GASTO NO FINANCIERO POCO FLEXIBLE DEL GG	41 452	45 489	50 585	54 372	60 761	70 149	74 133	81 122
1. Personal y Pensiones	35 234	38 051	42 782	46 904	52 783	60 567	63 041	68 287
Cobertura presupuestal (GN, GRs y GLs)	32 826	35 475	39 581	43 472	48 713	55 993	58 091	63 007
Entidades extrapresupuestales	2 408	2 576	3 200	3 432	4 071	4 574	4 950	5 280
2. Mantenimiento	2 702	3 083	3 242	3 607	3 464	3 297	3 994	4 114
3. Compromisos y obligaciones de APP	2 250	2 986	3 065	2 111	2 506	3 954	4 440	5 754
Obligaciones de Pago	1 584	2 229	2 182	894	1 013	2 178	1 955	3 061
Compromisos firmes	667	756	882	1 217	1 493	1 777	2 485	2 692
4. Bienes y Servicios poco flexibles	1 266	1 369	1 497	1 750	2 007	2 331	2 658	2 966
Servicios básicos (agua, luz, gas, telecomunicaciones, etc.)	714	761	806	867	985	1 105	1 271	1 429
Servicios de limpieza, seguridad y vigilancia	439	477	543	700	775	892	977	1 067
Alquileres de bienes inmuebles	113	131	148	183	247	334	411	471
Gasto Poco Flexible (porcentaje del PBI)	11,4	10,8	10,8	10,7	11,1	12,2	12,1	12,3
Gasto Poco Flexible (porcentaje del Gasto No Financiero del GG)	56,5	54,7	57,8	55,5	54,4	56,6	57,0	61,7

Fuentes: MEF - SIAF, MEF - Marco Macroeconómico Multianual, Portales de transparencia de EsSalud, SBS y ONP.

Elaboración: Secretaría Técnica del Consejo Fiscal

²⁹ Reporte técnico N° 003-2016-CF/ST. Perú: el estado de las finanzas públicas (agosto 2016). Disponible en <https://cf.gob.pe/p/documentos/reportes-tecnicos/>

³⁰ Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017 – Colombia.

³¹ Jensen, Leif y Hirut Wolde (2016), presentan una guía para el análisis del gasto público aplicando los estándares de la iniciativa BOOST.

A continuación, se describen los rubros de gasto considerados para la elaboración de la medida de gasto poco flexible de la STCF.

Descripción de los rubros considerados como gasto poco flexible

Categoría de Gasto	Descripción	Rubros Considerados	Clasificador funcional	Fuente de información	
Gasto en personal y pensiones: Cobertura presupuestal	Incluye todo el gasto público en remuneraciones, beneficios sociales derivados de las relaciones laborales y pensiones de los regímenes públicos. Incluye también el gasto del personal bajo la modalidad de Contratos Administrativos de Servicios y contratos de consultoría.	1. Personal y obligaciones sociales			Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) - Sistema Integrado de Información Financiera (SIAF).
		Personal y obligaciones sociales	2.1		
		2. Pensiones y otras prestaciones sociales			
		Pensiones y otras prestaciones sociales	2.2		
		Se excluyen los siguientes rubros (marcados con rojo)			
		Asignación por combustibles	2.2.11.23		
		Asignación por ración orgánica única	2.2.11.24		
		Mayordomía	2.2.11.25		
		Prestaciones de salud y otros beneficios	2.2.21		
		Entrega de bienes y servicios	2.2.23		
		3. Personal CAS			
		Contrato Administrativo de Servicios	2.3.28		
		4. Servicios profesionales y técnicos			
		Servicios de consultorías, asesorías y similares desarrollados por personas jurídicas	2.3.27.1		
		Servicios de consultorías, asesorías y similares desarrollados por personas naturales	2.3.27.2		
Otros Servicios	2.3.27.11				
5. Pagos de sentencias judiciales a trabajadores y pensionistas					
Pago de sentencias judiciales y laudos arbitrales a trabajadores gubernamentales	2.5.51.1				
Pago de sentencias judiciales y laudos arbitrales a pensionistas gubernamentales	2.5.51.2				
Gasto en mantenimiento	Incluye el gasto en mantenimiento de edificaciones, puentes, carreteras, vehículos, mobiliario, entre otros.	1. Gasto en mantenimiento			MEF - SIAF
		Compra de bienes: Repuestos y accesorios	2.3.16.1		
		Compra de bienes: Suministros para mantenimiento y reparación.	2.3.111.1		
		Servicio de mantenimiento, acondicionamiento y reparaciones	2.3.24		
Gastos operativos rígidos	Incluye el gasto más rígido en servicios básicos para la operatividad de las entidades públicas. Incluye servicios de energía eléctrica, agua, gas, mensajería, telecomunicaciones, vigilancia y limpieza. También incluye el alquiler de bienes inmuebles.	1. Servicios básicos y comunicación			MEF - SIAF
		Servicios de energía eléctrica, agua y gas	2.3.22.1		
		Servicios de telefonía e internet	2.3.22.2		
		Servicios de mensajería, telecomunicaciones y otros afines	2.3.22.3		
		2. Servicios de vigilancia y limpieza			
		Servicios de limpieza, seguridad y vigilancia	2.3.23		
2. Alquiler de bienes inmuebles					
Alquileres de inmuebles (edificios y estructuras)	2.3.25.11				
Gasto en personal y pensiones: Cobertura extrapresupuestal	Corresponde al gasto en personal y pensiones realizado por las principales entidades que están en la cobertura del Gobierno General pero fuera de la Cobertura de la Ley Anual de Presupuesto	1. EsSalud			Fuente: http://www.essalud.gob.pe/transparencia/ https://www.sbs.gob.pe/principal/categoria/presupuesto/97/c-97 http://www.transparencia.gob.pe/reportes-directos/pte_transparencia_info_finan.aspx?id_entidad=82&id_tema=19&ver=D
		Gastos de personal (GIP)			
		2. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP			
		Personal y Obligaciones Sociales + Pensiones y Otras Prestaciones Sociales			
3. Oficina Nacional de Normalización					
Personal y Obligaciones Sociales					
Gastos por compromisos derivados de APPs.	Corresponde al gasto por obligaciones y compromisos de pago que asume el Estado por la suscripción de contratos de Asociación Público Privada	1. Obligaciones de Pago - Etapa de Construcción			Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Cuadro "Compromisos y obligaciones de pago del Estado por participación en contratos de Asociación Público-Privada".
		2. Compromisos Firmes - Etapa de Operación			

Referencias:

Cetrángolo, Oscar; Jiménez, Juan Pablo y Ramiro Ruiz del Castillo (2009). "Rigideces y espacio fiscal en América Latina: un estudio de experiencias comparadas". CEPAL – Santiago de Chile.

Jensen, Leif y Hirut Wolde (2016), "Strengthening Public Expenditure Analysis: Application of BOOST Standard Tables and Selected Tools and Techniques". Boost Guidance Note Series. Banco Mundial.

Ministerio de Hacienda de Colombia. "Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017".

Recuadro 3: Transparencia en el reporte de pasivos por demandas judiciales y laudos arbitrales

Karl Melgarejo y Juan Carlos Sosa

Las demandas judiciales y laudos arbitrales en los que el Estado es parte litigante tienen el potencial de generar obligaciones de pagos (pasivos)³² si es que la autoridad jurisdiccional así lo determina. En términos contables los pasivos, contingentes o firmes, derivados de los procesos judiciales o laudos arbitrales se registran según la fase en la que se encuentra el proceso. Así, en términos generales se registran en cuentas de orden cuando la entidad toma en conocimiento el inicio del proceso, mientras que el registro como pasivo se da cuando la sentencia judicial o el laudo arbitral pasa a tener un resultado confirmado.

Registro contable de las obligaciones derivadas de demandas judiciales y laudos arbitrales

Tipo de registro contable	Demanda judicial	Laudo arbitral
Cuentas de orden	Notificación de demanda	Recibo de solicitud de arbitraje
Cuentas de provisiones	Sentencia no firme (primera instancia)	--,--
Cuentas del pasivo	Sentencia confirmada (segunda instancia)	Emisión de laudo arbitral

Fuente: TUO de la Directiva N° 004-2015-EF/51.01

El informe de evaluación de contingencias explícitas del Sector Público No Financiero incluido en el MMM 2018-2021 muestra que en 2016 los pasivos contingentes derivados de demandas judiciales totalizaron 6,49 por ciento del PBI (aprox. S/ 42 750 millones). Este monto es superior al monto de 2015 que ascendió a 5,53 por ciento del PBI (aprox. S/ 33 900 millones). Dichos montos corresponden a las pretensiones de los demandantes de los procesos que no tienen ninguna sentencia o tienen una sentencia no firme.

Pasivos contingentes explícitos asociados a procesos judiciales y laudos arbitrales

Exposición Máxima (Porcentaje del PBI)

Nivel de Gobierno	2015	2016
1. Cortes Nacionales	5,52	6,49
Gobierno Nacional	3,83	4,67
Gobiernos Regionales	0,32	0,58
Gobiernos Locales	0,33	0,44
Empresas Públicas No Financieras	1,04	0,80
2. Cortes Internacionales	0,01	0,00
3. TOTAL (1+2)	5,53	6,49

Saldo de obligaciones generadas por demandas judiciales y arbitrajes informadas por las entidades públicas

(Millones de S/)

Nivel de Gobierno	2015	2016
Gobierno Nacional	4 007	2 796
Gobiernos Regionales	1 758	4 010
Gobiernos Locales	718	814
Total	6 483	7 620

Fuente: MMM 2018-2021 (pasivos contingentes). MEF – Cuenta General de la República (Saldo de obligaciones).

No obstante, el saldo de las obligaciones firmes derivadas de demandas judiciales y laudos arbitrales no es reportado de manera oficial en el Marco Macroeconómico Multianual ni en las

³² El registro es de obligaciones de pago. Otro tipo de obligaciones como las ordenes de efectuar acciones no se considera pasivo aun cuando genere costos para el Estado.

estadísticas de sobre la situación de las finanzas públicas. Dicho saldo que corresponde a las sentencias judiciales y laudos arbitrales con sentencia firme ascendió a S/ 7 620 millones en 2016 (1,2 puntos porcentuales del PBI).

Cabe indicar que cuando estas obligaciones se materializan (cuando la demanda queda consentida o el laudo arbitral emitido), dicho monto se deja de mostrar en el informe de contingencias explícitas. Al no ser reportado en las estadísticas fiscales, esto puede dar una impresión errónea de mejora en la situación fiscal.

Recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI)

Una de las principales actividades del FMI es la divulgación de directrices internacionales sobre las definiciones y clasificaciones utilizadas en la compilación y presentación de estadísticas fiscales. En sus recientes publicaciones como “Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014” (Manual 2014) y “Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios³³” (La Guía), el FMI sugiere considerar como deuda (o pasivo de deuda) a los pasivos generados por sentencias judiciales en el momento en que sean aplicadas:

“Los pasivos de deuda también pueden ser creados por una disposición legal [Nota: Estos pasivos podrían incluir los que surgen de impuestos, multas ... y sentencias judiciales en el momento en que sean aplicadas.] ... “. Manual 2014, página 193, párrafo 7.15. La Guía, página 4, párrafo 2.8.

En estas publicaciones, “pasivos de deuda” es considerado un sinónimo de “deuda bruta”:

“La deuda bruta total —a menudo denominada “deuda total” o “pasivos de deuda totales”— consiste en todos los pasivos que son instrumentos de deuda”. Manual 2014, página 231, párrafo 7.236. La Guía, página 3, párrafo 2.3.

No obstante, esta recomendación no se encuentra presente en las versiones previas del Manual 2014, publicadas en 2001 (Manual 2001) y 1986 (Manual 1986). A pesar de esta omisión, es posible encontrar conceptos o clasificaciones afines. Si el saldo de la sentencia firme aún no ha sido cancelado, esta obligación puede ser considerada como un “atraso de un pago” o como una obligación “pendiente de pago”. En el primer caso, el Manual 2001 cuenta con la categoría “Cuentas por pagar” en las estadísticas de pasivos del gobierno. En el segundo caso, el Manual 1986 cuenta con la partida informativa “Deuda flotante por obligaciones impagas”, la cual se presenta como información adicional a las estadísticas de deuda total del gobierno.

“Si el deudor no efectúa un pago en la fecha programada o antes, teniendo en cuenta cualquier período de gracia, se crea un atraso ... Cuando se presentan atrasos en los pagos, cada categoría pertinente del pasivo deberá subclasificarse para indicar los montos en atraso, o todos los montos en atraso deberán clasificarse como cuentas por pagar”. Manual 2001, página 178, párrafo 3.

“Aun cuando los pagarés impagos... no se incluyen en los asientos anteriores y totales de la deuda del gobierno, pueden tener importantes efectos económicos... A fin de tener en cuenta la acumulación de obligaciones impagas, esta partida informativa [Deuda flotante por obligaciones impagas] indica el total pendiente de las obligaciones impagas en espera de liquidación”. Manual 1986, página 250, párrafo 13.

³³ Documento elaborado en conjunto con el Banco de Pagos Internacionales, Club de París, Secretaría de la Commonwealth, OECD, Banco Central Europeo, Naciones Unidas, Comisión Europea, y el Banco Mundial.

Práctica internacional

Entre los países de la Alianza del Pacífico, Colombia es el único país que reconoce y registra las sentencias judiciales como deuda pública. En este país, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se encuentra facultado para reconocer como deuda pública las sentencias y conciliaciones judiciales cuando el gobierno resulte obligado a cancelar sumas de dinero³⁴, pudiendo atenderlas mediante la emisión de bonos. La información sobre estas emisiones y pagos se publica en el Marco Fiscal de mediano plazo 2017.

Por el contrario, en Chile y México no se hace referencia explícita sobre el tratamiento de estas obligaciones en las estadísticas fiscales, tampoco sobre su reconocimiento como deuda pública³⁵.

En el caso de los países de la OCDE, el tratamiento estadístico se encuentra explícitamente en línea con las indicaciones del FMI mencionadas anteriormente, en particular con las de La Guía³⁶.

Referencias:

Ministerio de Economía y Finanzas. 2016. Texto Único Ordenado de la Directiva N° 004-2015-EF/51.01 “Presentación de información financiera, presupuestaria y complementaria del cierre contable por las entidades gubernamentales del Estado para la elaboración de la Cuenta General de la República”

Ministerio de Economía y Finanzas. 2017. “Marco Macroeconómico Multianual 2018 – 2021”. Gobierno del Perú.

Fondo Monetario Internacional. 2014. “Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014”. (Washington, D.C.: International Monetary Fund).

_____. 2011. “Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios”. (Washington, D.C.: International Monetary Fund).

_____. 2001. “Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001”. (Washington, D.C.: International Monetary Fund).

_____. 1986. “Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas”. (Washington, D.C.: International Monetary Fund).

Ministerio de Hacienda. 2017. “Informe de Pasivos Contingentes 2016”. Gobierno de Chile.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2017. “Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017”. Bogotá D.C., Colombia.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. “Public Sector Debt – Instructions”, en OECD Data Collection Programme, National Accounts, Public Sector Debt, Guidelines 2.

³⁴ Artículo 29 de la Ley 344 de 1996.

³⁵ No obstante, estos países (incluido Colombia) sí registran la exposición a procesos judiciales como pasivos contingentes en sus respectivos informes de pasivos contingentes.

³⁶ Véase OECD Data Collection Programme, National Accounts, Public Sector Debt: “Guidelines 1, Guidelines 2”.

Recuadro 4: Espacio fiscal y obligaciones previsionales del SNP*Karl Melgarejo*

El Sistema Nacional de Pensiones (SNP) regido por el D.L. N° 19990, es uno de los sistemas previsionales más importantes para el Estado³⁷. Este régimen se encuentra abierto a nuevas afiliaciones y comprende a 4,7 millones de afiliados³⁸. El SNP es administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), entidad que además tiene a cargo el cálculo de la reserva actuarial, definida como el valor presente neto³⁹ del capital necesario para garantizar el cumplimiento de las obligaciones previsionales.

La poca flexibilidad del gasto previsional puede comprometer el espacio fiscal futuro del gobierno (FMI, 2016), más aún si se toma en cuenta la posibilidad de una mayor longevidad de la población. Por ello, el FMI (2011) recomienda analizar los sistemas previsionales en un horizonte de largo plazo, elaborando indicadores que capturen adecuadamente sus efectos intertemporales, e incluyendo adicionalmente mediciones del saldo de los pasivos asumidos⁴⁰.

En los últimos diez años el gasto previsional del SNP ha aumentado de S/ 3 462 millones en 2007 a S/ 4 278 millones en 2016. No obstante, si se mide como porcentaje del PBI, este gasto ha disminuido continuamente desde 1,08 por ciento en 2007 a 0,65 por ciento en 2016. Las fuentes de financiamiento han cambiado significativamente en este periodo. En 2007, la mayor parte de este gasto fue financiado con transferencias del Tesoro Público (TP) (71 por ciento) y en menor medida con aportes previsionales y con recursos del Fondo Consolidado de Reservas (FCR). Por el contrario, en 2016 la mayor parte del gasto fue financiado con aportes previsionales (80 por ciento); mientras que solo 12 por ciento se realizó con transferencias del TP.

Con la finalidad de analizar las implicancias fiscales de estos compromisos, se proyecta el gasto previsional (neto de aportes) del SNP hasta la extinción del sistema en el 2126 teniendo en cuenta la edad de los aportantes actuales. Para ello se replica la metodología actuarial empleada por la ONP (2016), usando información de los afiliados (pensionistas y asegurados) al cierre de 2016. Como se puede observar en el gráfico R4.1, a medida que los asegurados pasan a jubilarse esta proyección adquiere una tendencia creciente para luego descender con el menor número de sobrevivientes en el sistema.

La proyección del gasto neto previsional alcanza un nivel máximo de 0,49 por ciento del PBI en 2055 (gráfico R4.2A), superior a la transferencia del TP al SNP en 2016 (0,07 por ciento del PBI). La reserva actuarial para atender los flujos de este gasto asciende a 16,0 por ciento del PBI de 2016, cifra cercana al cálculo oficial de la ONP⁴¹. Según el indicador de déficit intertemporal

³⁷ Adicionalmente, se encuentra el régimen normado por el D.L. 20530, el cual se encuentra cerrado para nuevos afiliados, así como el sistema previsional militar y policial regulado por el D.L. 19846 (administrado por la Caja de Pensiones Militar Policial y los Ministerios del Interior y Defensa), entre otros.

³⁸ El número de beneficiarios (pensionistas) y asegurados (trabajadores en actividad) ascendió a 539 534 y 4 167 440 a fines del 2016, respectivamente.

³⁹ Neto de futuras contribuciones previsionales.

⁴⁰ El FMI (2015) sugiere considerar los compromisos del SNP como un pasivo contingente implícito y registrar el valor presente de estos compromisos en las estadísticas fiscales como nota informativa, a fin de mejorar no solo la transparencia en el registro de estos pasivos, sino también el análisis de las fuentes de riesgos fiscales del sector público. Véase Melgarejo y Montoro (2016) para mayor detalle sobre el tratamiento estadístico y propuesta de registro de estos pasivos en las cuentas fiscales del Perú.

⁴¹ S/ 108 857 millones, equivalente a 16,5 por ciento del PBI de 2016.

sugerido por el FMI (2011)⁴², este resultado equivale a decir que, en promedio, el gobierno tendría que destinar anualmente 0,20 por ciento del PBI en los próximos 110 años para hacer frente a este pasivo⁴³.

Análisis de riesgos:

Las principales fuentes de riesgo consideradas son: el riesgo de una mayor tasa de interés, el riesgo de un menor crecimiento potencial del PBI, y el riesgo de longevidad. Este último es definido como la posibilidad de que las personas aseguradas sobrevivan su previsión actual de vida⁴⁴.

Para analizar las implicancias fiscales de los dos primeros riesgos, se aumenta en 100 puntos básicos la tasa de interés técnica usada por la ONP⁴⁵, y se reduce de 4,0 a 3,5 por ciento el supuesto para el crecimiento potencial de la economía⁴⁶. Para analizar las implicancias del tercero, se debe incorporar los efectos de una mayor longevidad de la población asegurada. Para ello se proyecta la Tabla de Mortalidad SP 2005 empleada por la ONP, usando el método de extrapolación propuesto por Lee y Carter en 1992⁴⁷. Como resultado de este ejercicio, la esperanza de vida a los 65 años se eleva 4,2 años hacia el 2055⁴⁸.

Como se puede observar en la tabla R4.1, el aumento de la tasa de interés deterioraría ligeramente el balance intertemporal, pero disminuiría significativamente la reserva actuarial, uno de los principales inconvenientes de este indicador⁴⁹. Por otro lado, los impactos fiscales de un menor crecimiento y de una mayor longevidad serían similares cuantitativamente en este ejercicio⁵⁰.

Finalmente, en un escenario compuesto por un menor crecimiento y mayor longevidad la reserva actuarial se incrementaría de 16,0 a 18,5 por ciento del PBI el 2016, deteriorando la hoja de balance del gobierno en 2,5 por ciento del PBI. El gasto neto acumulado durante los próximos 110 años aumentaría de 22,0 a 30,4 puntos porcentuales del PBI, presionando las fuentes de financiamiento del gobierno en 8,3 puntos porcentuales del PBI adicionales. El gasto neto alcanzaría un nivel máximo de 0,68 por ciento del PBI el 2056 (gráfico R4.2B). El déficit intertemporal se deterioraría de 0,20 a 0,30 por ciento del PBI, lo cual equivale a decir que el gobierno tendría que destinar anualmente 0,10 por ciento del PBI adicionales en los próximos 110 años para hacer frente a este pasivo.

⁴² Valor negativo del Balance Intertemporal Previsional (BIP) propuesto por Eich et al (2011), el cual se modifica para incorporar el FCR del D.L. 19990. Este indicador se expresa como sigue:

$$BIP_t = \frac{1}{\sum_{i=t}^T \frac{1}{(1+r)^{i-t}}} \left[\sum_{i=t}^T \frac{\text{contribuciones}(i) - \text{gasto prev.}(i)}{(1+r)^{i-t}} + FCR_t \right], \text{ donde } r \text{ es la tasa de descuento.}$$

⁴³ Este indicador cambia con el periodo analizado. A 75 y 50 años, la cifra se deteriora a 0,27 y 0,30 por ciento del PBI.

⁴⁴ Véase por ejemplo FMI (2012).

⁴⁵ Establecida en 5,03 por ciento en soles para el 2016.

⁴⁶ Por simplicidad, el supuesto de 4,0 por ciento del escenario base ignora efectos en el crecimiento potencial generados por la longevidad poblacional o por el proceso de convergencia con países avanzados, entre otros.

⁴⁷ Se usaron las tablas de mortalidad históricas (de 1952 a 2005) empleadas en Chile para estimar la tendencia temporal y sensibilidad por cohorte etario en este periodo. Estos coeficientes son utilizados posteriormente para proyectar a 50 años las probabilidades de muerte de las tablas de mortalidad usadas por la ONP.

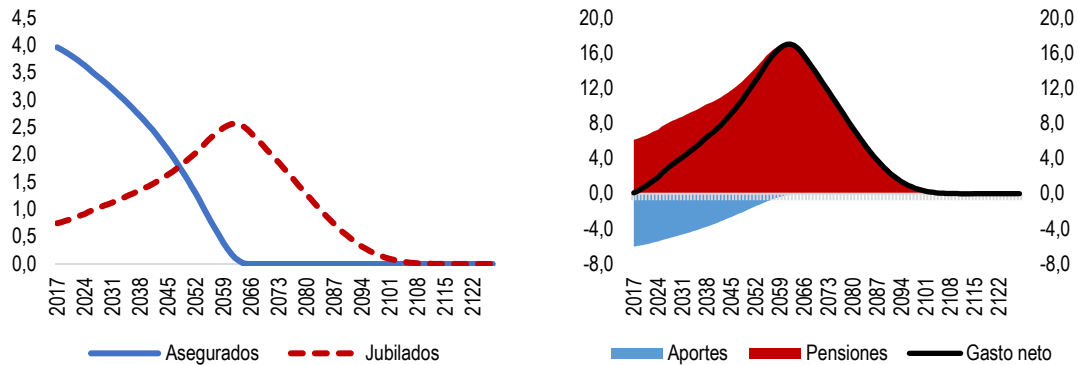
⁴⁸ 4,8 para mujeres y 3,8 años para hombres. A partir del 2055, las proyecciones se mantienen constantes.

⁴⁹ Alta sensibilidad a movimientos en la tasa de descuento. Ver Eich et al (2011).

⁵⁰ Con excepción de la reserva actuarial, la cual no cambia con el menor crecimiento pues el V.P. se calcula en soles y se divide entre el PBI de 2016. Si se calcula el VP de los flujos en % del PBI, disminuye ligeramente en 0,2 p.p. del PBI.

Gráfico R4.1: Sistema Nacional de Pensiones (SNP) – proyecciones para los años 2017-2126^{1/}

(A) Número de asegurados y jubilados – Millones de personas (B) Gasto previsional neto – Miles de millones de S/ de 2016^{2/}



1/ Estimaciones elaboradas con información provista por la ONP al cierre de 2016.
 2/ Estas proyecciones no se ajustan por inflación, en línea con la metodología actuarial de la ONP (2016).
 Fuente: Elaboración DEM-STCF.

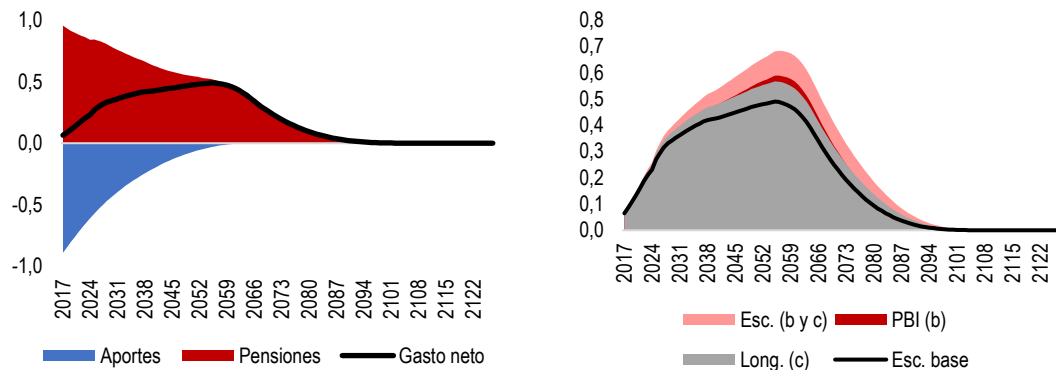
Tabla R4.1: Riesgos e impactos fiscales (puntos porcentuales del PBI)

	Indicador	Esc. base	Riesgos			Esc. de estrés (b y c)
			T.I. (a)	PBI (b)	Long. (c)	
I.- Reserva actuarial^{1/}	V.P. en soles / PBI (2016)	16,0	12,1	16,0	18,5	18,5
II.- Gasto neto^{2/}	Flujo acum. (110 años)	22,0	22,0	25,8	25,8	30,4
III.- Gasto neto máximo^{3/}	Máximo flujo anual	0,49	0,49	0,59	0,57	0,68
IV.- Déficit intertemp.^{4/}	Flujo anual (110 años)	0,20	0,22	0,25	0,24	0,30

1/ Valor presente de los flujos anuales de gasto neto proyectados. Tasa de descuento: 5,03 por ciento.
 2/ Sumatoria de los flujos anuales de gasto neto proyectados.
 3/ Corresponde al máximo valor de los flujos anuales de gasto neto proyectados. Los años en los que se genera este gasto se encuentran entre el 2055 y 2056.
 4/ Un déficit intertemporal corresponde a un resultado negativo del Balance Intertemporal Previsional (BIP)
 Nota: T.I. (riesgo de tasa de interés); PBI (riesgo de crecimiento); Long. (riesgo de longevidad); V.P. (valor presente)
 Fuente: Elaboración DEM-STCF.

Gráfico R4.2: Gasto previsional neto: Proyecciones y escenarios de riesgos (% PBI)

(A) Escenario base: Gasto previsional neto^{1/} (B) Riesgos fiscales^{2/}: Gasto previsional neto



1/ Este gráfico muestra las proyecciones del gráfico R4.1B divididas entre la proyección del PBI.
 2/ Los escenarios de riesgo corresponden a los de la tabla R4.1
 Fuente: Elaboración DEM-STCF.

Referencias:

Eich, Frank, Benedict Clements y Mauricio Soto. 2011. "A fiscal indicator for assessing first and second pillar pension reforms". IMF Staff Discussion Note. (Washington D.C.: International Monetary Fund).

International Monetary Fund. 2011. "The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economies". (Washington D.C.: International Monetary Fund).

_____. 2012. "The financial impact of longevity risk". Global Financial Stability Report: Chapter 4. (Washington D.C.: International Monetary Fund).

_____. 2015. "Peru: Fiscal Transparency Evaluation". (Washington D.C.: International Monetary Fund).

_____. 2016. "Analyzing and managing fiscal risks – Best Practices". (Washington D.C.: International Monetary Fund).

Lee, Ronald D. y Lawrence R. Carter. 1992. "Modeling and forecasting U.S. mortality". Journal of the American Statistical Association. Vol. 87, No. 419.

Melgarejo, Karl y Carlos Montoro. 2016. "Activos y pasivos del Sector Público No Financiero". Consejo Fiscal del Perú. Nota de Discusión N° 001-2016.

Ministerio de Economía y Finanzas. Resolución Ministerial N° 757-2006-EF-15 de diciembre del 2006.

Oficina de Normalización Previsional (ONP). 2016. "Guía técnica para el cálculo de reservas actuariales".

_____. 2017. "Informe del cálculo actuarial de reservas del Régimen del Decreto Ley N° 19990 a diciembre 2016".

_____. 2017. "Tabla de vida para el Sistema Nacional de Pensiones". D.T. N° 02-OPG-EE.

Superintendencia de Pensiones de Chile (SP) y Superintendencia de Valores y Seguros de Chile (SVS). 2015. "Tablas de mortalidad: Nota técnica".