

Opinión del Consejo Fiscal sobre el Informe Preelectoral de la administración 2016-2021

El presente documento contiene la opinión colegiada del Consejo Fiscal (CF) sobre el “Informe Preelectoral de la administración 2016-2021” (IP) publicado el 10 de enero de 2021¹. De esta forma, el CF cumple con su función de contribuir con el análisis técnico e independiente de la política fiscal, establecida en el Decreto Legislativo N° 1276² y en el Decreto Supremo N° 287-2015-EF³.

El IP, publicado en cumplimiento del artículo 32° de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, contiene un balance de las principales políticas implementadas por la administración de gobierno 2016-2021, expone las proyecciones oficiales más recientes en materia macroeconómica y fiscal para el período 2021-2026, y presenta un análisis de la agenda pendiente en materia económica y social que tendrá que afrontar la siguiente administración de gobierno.

El objetivo central del presente documento es hacer de público conocimiento el análisis realizado por el CF sobre los desafíos que enfrentará la próxima administración de gobierno en materia de política fiscal y, de esta forma, contribuir al debate previo al proceso electoral desde un punto de vista técnico.

Análisis del Consejo Fiscal

La crisis de la COVID-19 ha generado un deterioro significativo en las finanzas públicas como consecuencia de su impacto negativo en los ingresos fiscales y del incremento del gasto público en respuesta a la pandemia. Dicho deterioro se manifiesta en que, durante 2020, el déficit fiscal aumentó hasta 8,9 por ciento del PBI (el nivel más alto desde 1990), la deuda pública se incrementó en 8,2 puntos porcentuales (p.p.) del PBI, y los ahorros financieros del Sector Público No Financiero, como los del Fondo de Estabilización Fiscal, se redujeron significativamente⁴. Por ello, el CF reitera⁵ que la crisis de la COVID-19 marca la transición de una etapa de fortaleza fiscal hacia una de vulnerabilidad en las finanzas públicas del Perú.

En este contexto, el IP señala que uno de los principales retos para el Perú será realizar una consolidación fiscal gradual para mantener la sostenibilidad fiscal y recomponer las fortalezas fiscales perdidas, mientras se atiende la emergencia sanitaria. Para ello, plantea que después de superada la crisis de la COVID-19 se empiece con una reducción progresiva del déficit fiscal, que permita iniciar un proceso de disminución del nivel de la deuda pública y así asegurar la sostenibilidad fiscal.

De acuerdo con el IP, después del súbito incremento de la deuda pública de 26,8 a 37,0 por ciento del PBI entre 2019 y 2022, la deuda adoptaría una senda decreciente a partir de 2023 que la llevaría a ubicarse por debajo del 35,0 por ciento del PBI en 2026. La senda de la deuda pública del IP se sustenta principalmente en la reducción gradual del déficit fiscal, el cual pasaría de 8,9

¹ Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Informe_Preelectoral_2016_2021.pdf

² Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero (MRTF-SPNF).

³ Decreto Supremo que establece disposiciones para la implementación y funcionamiento del Consejo Fiscal.

⁴ En particular, se prevé que los ahorros en el Fondo de Estabilización Fiscal se consuman en su totalidad al término del ejercicio fiscal 2021.

⁵ Ver Informes N° 007-2020-CF y N° 008-2020-CF.

por ciento del PBI en 2020 a 1,0 por ciento del PBI en 2026, para estabilizarse en ese nivel en adelante. Cabe señalar que estas proyecciones no contemplan los efectos negativos que tendrá la segunda ola de contagios de la COVID-19 en las finanzas públicas, debido a la menor recaudación asociada a un menor dinamismo de la actividad económica y a las medidas de respuesta adicionales adoptadas para enfrentar la pandemia⁶.

Considerando que la convergencia fiscal de mediano plazo deberá ser establecida por una norma con rango de ley, las proyecciones fiscales contempladas en el IP son entendidas como una propuesta de la presente administración de gobierno, que tiene por objetivo marcar una ruta que permita asegurar la sostenibilidad fiscal y reconstruir las fortalezas fiscales perdidas a consecuencia de la crisis de la COVID-19. Sobre la base de esta hoja de ruta, le corresponde al siguiente gobierno definir su propia senda de equilibrio fiscal y la calibración de reglas fiscales consistentes con sus objetivos de política.

Si bien la senda fiscal planteada en el IP está sujeta a diversos riesgos que podrían dificultar su cumplimiento, el CF considera que los objetivos mencionados en el párrafo anterior deben ser la prioridad en materia fiscal para la siguiente administración. Es importante destacar que preservar la sostenibilidad fiscal y mantener bajos niveles de endeudamiento público, conllevan múltiples beneficios tales como: i) reducir el pago de intereses, lo que permite reasignar el gasto financiero hacia a una mayor provisión de servicios públicos sin afectar el déficit fiscal⁷; ii) acceder a menores costos de financiamiento tanto en el sector público como el sector privado⁸; y iii) generar mayor confianza en los agentes económicos, favoreciendo la estabilidad macroeconómica. Asimismo, el CF recuerda que el Perú pudo implementar uno de los paquetes fiscales de respuesta ante la COVID-19 más ambiciosos de la región gracias a las fortalezas fiscales generadas en las últimas décadas, las cuales permitieron acumular ahorros fiscales y garantizar un acceso oportuno a los mercados financieros a un bajo costo de financiamiento.

Para llevar adelante el proceso de consolidación, el déficit fiscal deberá reducirse tanto a través del incremento de los ingresos como de la racionalización del gasto público. Por el lado de los ingresos fiscales, las proyecciones contenidas en el IP prevén que entre 2021 y 2026 los ingresos corrientes del Gobierno General se incrementen gradualmente en casi 3 p.p. del PBI debido a la concurrencia de: un mejor desempeño macroeconómico a partir de 2021, un contexto externo favorable⁹ y la implementación de medidas para incrementar la recaudación, entre las cuales se

⁶ La Dirección de Estudios Macrofiscales del CF estima que debido a la segunda ola de contagios el déficit fiscal previsto para el año fiscal 2021 podría incrementarse en aproximadamente 1,0 p.p. del PBI, con el consecuente incremento del nivel de deuda pública.

⁷ El pago de intereses es proporcional al tamaño de la deuda. Considerando cifras promedio, la deuda pública registrada durante la década de 1990 fue de 56,3 por ciento del PBI (Reinhart y Rogoff, 2009) y el pago de intereses de la deuda fue de 3,5 por ciento del PBI. Durante la década de 2000, la deuda pública fue de 37,2 por ciento del PBI, resultando en un pago de intereses de 1,9 por ciento del PBI; mientras que durante la década de 2010, la deuda se redujo hasta 24,0 por ciento del PBI, lo que permitió reducir el pago de intereses hasta 1,2 por ciento del PBI. Para la década de 2020, el IP espera que, en promedio, la deuda del SPNF sea de 34,9 por ciento del PBI, con lo cual los intereses ascenderían a 2,0 por ciento del PBI. Así, el incremento de la deuda en casi 11 p.p. del PBI durante la próxima década tendría como consecuencia un pago adicional de intereses de 0,8 p.p. del PBI respecto a lo registrado en la década previa.

⁸ Adicionalmente mantener niveles de deuda bajos han permitido al Perú acceder a calificaciones crediticias favorables, aún cuando países con similar calificación presentan mejores resultados en áreas como ingresos per cápita, diversificación económica, gobernanza e indicadores sociales. Véase los comunicados de Fitch (diciembre 2020) y Standard & Poor's (noviembre 2020).

⁹ Actualmente, se están observando incrementos transitorios en el precio de las materias primas como el cobre, inducido por estímulos fiscales y monetarios en economías desarrolladas y por expectativas optimistas de la vacuna contra la COVID-19. Si bien este escenario internacional favorable podría compensar parcialmente las cifras fiscales negativas en el corto plazo, el repunte en el precio de las materias primas obedece a una recuperación cíclica global, y no a factores estructurales, por lo que se espera una corrección en dichos precios en los próximos años.

encuentran algunas que deberán ser implementadas por la siguiente administración de gobierno y que aportarían hasta 0,7 p.p. del PBI¹⁰.

Para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, el CF considera imprescindible incrementar los ingresos fiscales permanentes. Para ello, tan importante como implementar una reforma tributaria orientada a ampliar la base tributaria y reducir los niveles de incumplimiento tributario será asegurar la mejora en el desempeño macroeconómico. En ese sentido, deberán establecerse los medios para garantizar que el crecimiento del PBI se comporte en mayor medida como se prevé en el IP (crecimiento promedio de 4,1 por ciento para el periodo 2022-2026), y no tanto como en los 5 años previos a la crisis de la COVID-19 (crecimiento promedio de 3,2 por ciento en el periodo 2015-2019). Un escenario de bajo crecimiento afectaría negativamente la credibilidad y sostenibilidad de cualquier reforma tributaria orientada a incrementar la recaudación fiscal.

No obstante, el CF advierte que el panorama macroeconómico local e internacional seguirá estando determinado por la evolución de la pandemia y las secuelas estructurales que esta pueda dejar, lo cual plantea desafíos importantes de cara al crecimiento económico de corto y mediano plazo. En el corto plazo, el crecimiento proyectado para 2021 se verá limitado por las medidas adoptadas ante la segunda ola de contagios por la COVID-19, la débil recuperación del empleo formal y la incertidumbre política en torno a las elecciones. En el mediano plazo, las secuelas que la pandemia podría dejar en la actividad económica mundial¹¹ y local¹², sugieren un panorama económico retador para los próximos años. Frente a ello, el CF considera que alcanzar tasas de crecimiento superiores al 3,0 por ciento requiere de un esfuerzo considerable, y dependerá de la puesta en marcha de una estrategia para acelerar la ejecución de la inversión privada, así como de la implementación de medidas concretas orientadas a mejorar la eficiencia y competitividad de la economía.

Además, el CF advierte que la previsión de ingresos del IP considera un conjunto de supuestos tributarios, referidos a la maduración de un conjunto de medidas implementadas entre los años 2018-2019 y una mayor fiscalización por parte de la SUNAT, que aportarían hasta 0,9 p. p. del PBI a los ingresos fiscales. Estos supuestos también presentan riesgos a la baja, lo cual podría subestimar la necesidad de ingresos permanentes y, por ende, el esfuerzo que deberá hacer la próxima administración de gobierno para implementar medidas que incrementen los ingresos fiscales. Considerando las sendas de déficit fiscal y de gastos planteadas en el IP, de no materializarse los supuestos tributarios, la necesidad de ingresos permanentes requerida sería significativamente superior al 0,7 p.p. del PBI planteado en el IP.

Por otra parte, asegurar la sostenibilidad fiscal requiere que el gasto público esté alineado con la disponibilidad de ingresos públicos. Para ello, en el IP se ha planteado una senda de gastos no financieros del Gobierno General en la que, en 2021, se reducen los gastos corrientes producto del retiro la mayor parte de las medidas adoptadas para enfrentar la crisis de la COVID-19; y, a partir de 2022, estos mismos gastos presentan un crecimiento modesto (1,5 por ciento real en

¹⁰ En el IP, este rubro es denominado “necesidad de ingresos fiscales permanentes”.

¹¹ Instituciones como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional prevén que la pandemia dejará daños permanentes en la actividad económica mundial, lo cual agudizaría la desaceleración del crecimiento potencial global. Según el Banco Mundial, el crecimiento potencial 2020-2029 para la economía mundial y para las economías emergentes y en desarrollo podría reducirse en 0,3 y 0,6 p.p. por año, respectivamente. Por su parte el FMI prevé que, dentro del grupo de economías avanzadas, el crecimiento se desacelere a 1,7 por ciento a mediano plazo (promedio 2000-2019: 2,0 por ciento), y en el grupo de economías de mercados emergentes y en desarrollo se desacelere a 4,7 por ciento (promedio 2000-2019: 5,6 por ciento).

¹² Asociadas principalmente al deterioro en el mercado laboral, el cierre de empresas y la pérdida de capital humano.

promedio)¹³. Estas proyecciones reflejan los esfuerzos que deberá hacer la siguiente administración para racionalizar los niveles de gasto y cumplir los objetivos fiscales planteados, atendiendo la necesidad de encontrar la combinación óptima entre gasto corriente e inversión pública.

En un contexto en el que la pandemia viene revelando necesidades de mejorar la provisión de servicios públicos en diversas áreas¹⁴, el CF considera necesario tomar medidas concretas para incrementar la eficiencia en el gasto público. Al respecto cabe señalar que instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo han calculado que mejorar la eficiencia del gasto en áreas como compras públicas, remuneraciones y transferencias focalizadas podría aportar ahorros de hasta 2,5 p.p. del PBI¹⁵. Ello sin considerar otras fuentes de ineficiencia como obras públicas no prioritarias, duplicación de funciones, corrupción, entre otras. En ese sentido, el siguiente gobierno deberá procurar gastar mejor y, en la medida en que se incrementen los ingresos fiscales, gastar más en áreas donde sea necesario reducir brechas.

Tal como se señala en el IP, el CF considera que las propuestas legislativas que incrementan el gasto público permanente sin considerar su eficiencia, ni la actual situación de vulnerabilidad de las cuentas fiscales, constituyen uno de los mayores riesgos para el control del gasto público y la consolidación fiscal. Por ello, el CF exhorta al Congreso de la República a que las leyes que expida respeten de manera estricta la responsabilidad fiscal y el cumplimiento de las disposiciones constitucionales que establecen: a) la prohibición de crear o aumentar el gasto público por iniciativa congresal (artículo 79°), b) el principio de equilibrio presupuestario (artículo 78°) y c) la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo de administrar la hacienda pública (artículo 118°).

En ese sentido, el CF saluda la decisión del Tribunal Constitucional de declarar la inconstitucionalidad de la Ley que estableció un régimen de devolución de los aportes administrados por la Oficina de Normalización Previsional¹⁶. Esta sentencia, que debería marcar un precedente de obligatorio cumplimiento para el Congreso de la República, declaró categóricamente la inconstitucionalidad de dicha norma por vulnerar las tres disposiciones constitucionales señaladas en el párrafo anterior¹⁷.

En concordancia con lo expresado anteriormente, el CF advierte que la senda de consolidación fiscal planteada en el IP para los años 2021-2026 enfrenta riesgos derivados de la poca capacidad de generar ingresos permanentes y de las presiones para incrementar el gasto público. En base a estos riesgos, la Dirección de Estudios Macrofiscales del Consejo Fiscal (DEM-CF) ha elaborado cuatro escenarios que permiten entender cómo podría evolucionar la deuda pública bajo supuestos adversos. En el primer escenario se considera un crecimiento económico menor al previsto que incide también en menores ingresos fiscales¹⁸; en el segundo se supone un menor

¹³ Así, el gasto público pasaría de 25,2 por ciento del PBI en 2020 a 20,1 por ciento del PBI en 2026. Entre 2022 y 2026, en promedio, el gasto público, como porcentaje del PBI, se reduciría en 0,4 p.p. del PBI de forma anual.

¹⁴ Por ejemplo, la pandemia ha revelado la necesidad de mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios de salud, además de la necesidad de reforzar las redes de protección social.

¹⁵ Banco Interamericano de Desarrollo, 2018. "Mejor gasto para mejores vidas".

¹⁶ Sentencia N° 151/2021, expedida el 4 de febrero de 2021. La decisión fue tomada por unanimidad.

¹⁷ Además, la sentencia estableció que la norma aprobada por el Congreso de la República también vulneraba las disposiciones constitucionales que establecen la intangibilidad de los fondos pensionarios (artículo 12°) y la que busca asegurar la sostenibilidad financiera de los regímenes pensionarios (primera disposición final y transitoria).

¹⁸ El primer escenario considera tasas de crecimiento económico 0,5 p.p. inferiores a las consideradas en el IP. Con ello, la tasa de crecimiento económico se sitúa cerca de 3 por ciento a partir de 2025, similar al crecimiento registrado en el periodo 2016-2019 (3,2 por ciento). Contempla también que el menor crecimiento económico reduce los ingresos en 0,1 p.p. del PBI, acorde con la elasticidad de los ingresos al crecimiento del PBI.

nivel de ingresos producto de una menor efectividad de las medidas tributarias¹⁹; en un tercer escenario, se suponen mayores niveles de gasto público de forma permanente²⁰; y en el cuarto se considera la ocurrencia conjunta de los tres escenarios anteriores. Estos escenarios muestran que los principales riesgos para la sostenibilidad de la deuda derivan de la imposibilidad de reducir significativamente los niveles de déficit fiscal, sea por la dificultad de implementar medidas tributarias o porque el gasto público permanece en niveles altos, lo cual lleva a que la deuda adopte sendas crecientes²¹.

Considerando los riesgos antes descritos y el contexto macrofiscal actual, el CF considera que el próximo gobierno afrontará el periodo 2021-2026 con restricciones fiscales más estrictas que las que han afrontado gobiernos anteriores, donde la viabilidad de las propuestas económicas estará determinada por la capacidad de incrementar los ingresos fiscales de forma permanente. Ante ello, el CF considera que las propuestas electorales que incrementen permanentemente el gasto público deberán ser acompañadas por propuestas técnicas de carácter tributario que permitan financiarlas. En otras palabras, incrementos del gasto público por encima de lo previsto en el IP elevarán proporcionalmente la necesidad de incrementar los ingresos permanentes. En caso de no alcanzar la meta de recaudación, el gasto público tendría que reducirse en similar magnitud para evitar incrementos no previstos de la deuda pública, que podrían gatillar un deterioro en la calificación crediticia y aumentos en el costo de financiamiento a futuro.

Por último, el CF señala que las proyecciones del IP y los riesgos que estas conllevan muestran que el manejo de la política fiscal en los próximos años deberá ser guiado por los mismos principios de prudencia y responsabilidad fiscal que permitieron crear fortalezas fiscales en las últimas décadas. En ese sentido, y ante la posible ocurrencia de nuevos escenarios desfavorables, el CF recomienda tomar medidas concretas para la reconstrucción del espacio fiscal perdido e iniciar las acciones para restituir, en el corto plazo, un sistema de reglas fiscales que permita establecer límites a las acciones de política de los distintos poderes del Estado y establezca una guía de largo plazo para la política fiscal. Este sistema de reglas debe ser consistente con mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas, pero también lo suficientemente flexible como para seguir haciendo frente a la crisis de la COVID-19 y otras contingencias. Para ello, es necesario evaluar cuál es el nivel de deuda sostenible en este nuevo contexto y cuáles son las políticas de ingresos y gastos consistentes con ese nivel de deuda.

¹⁹ El segundo escenario considera una senda de ingresos 2021-2030 menor en 1,6 p.p. del PBI a la considerada en el IP, de los cuales 0,7 p.p. del PBI corresponden al requerimiento de ingresos permanentes, 0,6 p.p. del PBI a la maduración de medidas tributarias 2017-2018, y 0,3 p.p. del PBI a la meta de esfuerzo SUNAT.

²⁰ El tercer escenario considera un nivel de gastos por encima al previsto en el IP en aproximadamente 2,3 p.p. del PBI. Este mayor gasto es similar al costo fiscal de 2 iniciativas legislativas aprobadas por el Congreso de la República: i) la eliminación progresiva en un periodo de 5 años del régimen CAS, con un costo anual de S/ 4 245 millones (0,6 por ciento del PBI) para el periodo 2021-2030; y ii) el incremento del presupuesto del sector educación a 6 por ciento del PBI, que supondría recursos adicionales para este sector por S/ 14 187 millones (1,8 por ciento del PBI) para el periodo 2022-2030.

²¹ Bajo cada uno de los escenarios descritos, la deuda pública hacia 2030 alcanzaría niveles de 34,5; 46,4; 53,1 y 68,7 por ciento del PBI, superiores a los previstos en el IP en un rango de entre 2,8 y 37,1 p.p. del PBI.

Conclusiones

La crisis de la COVID-19 viene generando un serio deterioro en las finanzas públicas del Perú que marca la transición de una etapa de fortaleza fiscal hacia una de vulnerabilidad. Por ello, el CF considera que las prioridades en materia de política fiscal para la siguiente administración de gobierno deberán ser asegurar la sostenibilidad fiscal y reconstruir las fortalezas fiscales perdidas que permitirán enfrentar escenarios adversos futuros.

El CF recuerda que la sostenibilidad fiscal conlleva múltiples beneficios para la economía como: reducir los pagos de intereses y reasignar el gasto público hacia una mayor provisión de servicios para los ciudadanos; reducir los costos de financiamiento para el sector público y privado; generar ahorros fiscales que permitan implementar políticas fiscales contracíclicas; y, contribuir con la estabilidad macroeconómica.

Para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, será necesario que el déficit fiscal se reduzca a través del incremento de los ingresos y la racionalización del gasto público. Por el lado de los ingresos fiscales el CF considera imprescindible incrementar los ingresos fiscales permanentes, para lo cual tan importante como implementar una reforma tributaria orientada a ampliar la base tributaria será asegurar la mejora en el desempeño macroeconómico.

No obstante, el CF considera que alcanzar tasas de crecimiento económico superiores al 3,0 por ciento dependerá de la puesta en marcha de una estrategia para acelerar la ejecución de la inversión privada, así como de la implementación de medidas concretas orientadas a mejorar la eficiencia y competitividad de la economía.

Asegurar la sostenibilidad fiscal también requiere racionalizar el gasto público. Por ello el CF recomienda tomar medidas concretas para incrementar la eficiencia del gasto público. En ese sentido, la siguiente administración de gobierno deberá procurar gastar mejor y, en la medida que se incrementen los ingresos fiscales, gastar más en áreas donde sea necesario reducir brechas.

Asimismo, el CF considera que las propuestas legislativas que incrementan el gasto público sin considerar su eficiencia, ni la actual situación de vulnerabilidad de las cuentas fiscales, constituyen uno de los mayores riesgos fiscales. Por ello, el CF exhorta al Congreso de la República a legislar respetando de manera estricta la responsabilidad fiscal y las disposiciones constitucionales. En este contexto, el CF considera que la sentencia del Tribunal Constitucional, que declaró inconstitucional la Ley de devolución de los aportes administrados por la ONP, debe marcar un precedente de obligatorio cumplimiento para el Congreso de la República.

El CF opina que el próximo gobierno afrontará un conjunto de restricciones fiscales más estrictas que las de gobiernos anteriores. Por ello el CF considera que las propuestas electorales que incrementen permanentemente el gasto público deberán ser acompañadas por propuestas técnicas de carácter tributario que permitan financiarlas.

Finalmente, el CF considera que en los próximos años la política fiscal deberá ser guiada por los mismos principios de prudencia y responsabilidad fiscal que permitieron crear fortalezas fiscales en las últimas décadas. En ese sentido, el CF recomienda tomar medidas concretas para la reconstrucción del espacio fiscal perdido e iniciar las acciones para restituir un sistema de reglas fiscales que marque una guía para la política fiscal en el mediano plazo.