

Comunicado N° 01-2024-CF

El Consejo Fiscal alerta sobre la necesidad de tomar medidas para mitigar los factores que pueden afectar la sostenibilidad fiscal

El Consejo Fiscal, con el objeto de contribuir con la gestión transparente y responsable de la política fiscal, a través de un análisis técnico e independiente, considera oportuno alertar sobre un conjunto de riesgos que deben ser abordados por las autoridades fiscales en el corto y mediano plazo, para mitigar su potencial impacto en la credibilidad y sostenibilidad fiscales del país.

El CF observa que en 2023 se habría registrado un desvío considerable, pese a múltiples alertas de este Consejo, en la senda de consolidación fiscal establecida en la Ley N° 31541 puesto que se estima un déficit fiscal de 2,8 por ciento del PBI¹ que superaría el límite de la regla (de excepción) del déficit fiscal, de 2,4 por ciento del PBI. En consecuencia, el CF advierte que el cumplir con la regla de déficit fiscal en 2024, de 2,0 por ciento del PBI, requerirá de un significativo esfuerzo de consolidación fiscal.

El CF considera que incumplir la regla fiscal genera un problema de credibilidad de la política fiscal, elemento esencial para atraer la inversión privada y favorecer la estabilidad macroeconómica. Para que la credibilidad de la política fiscal no se vea afectada, es necesario que las autoridades económicas establezcan, en el menor plazo posible, las medidas correctivas necesarias para asegurar la senda de cumplimiento de las metas fiscales en 2024 y en los años sucesivos. Para el CF, estas medidas deberían estar orientadas a incrementar los ingresos -en particular los permanentes-, controlar el crecimiento del gasto público -especialmente el gasto menos flexible- y reducir la exposición de las finanzas públicas a riesgos fiscales.

No obstante, el CF observa que las últimas medidas dictaminadas, tanto por el Poder Ejecutivo como por el Legislativo, van en dirección contraria, generando presiones a una menor recaudación tributaria, a un mayor gasto público y a nuevos riesgos fiscales, lo que complica aún más el cumplimiento de una senda sostenible, ya de por sí desafiante.

En el caso de las medidas tributarias, el CF observa que la Ley N° 31969² que tiene por objetivo brindar una serie de beneficios tributarios a un conjunto de sectores económicos³, afecta negativamente a la recaudación fiscal y se contrapone con los lineamientos de política tributaria expresados en el MMM 2024-2027. Estos lineamientos establecen que los beneficios tributarios deben racionalizarse pues generan menor recaudación fiscal e incrementan las posibilidades de elusión y evasión tributaria⁴. Adicionalmente, a juicio del CF, los beneficios tributarios generados bajo la Ley N° 31969 no cuentan con sustento técnico preciso, generan precedentes para brindar

¹ Cifras preliminares publicadas por el Banco Central de Reserva del Perú. Ver Nota de Estudios del BCRP N° 5: Operaciones del Sector Público No Financiero – Diciembre 2023 (publicada el 19 de enero de 2024).

² Promulgada en el diario oficial El Peruano el 30 de diciembre de 2023. Dicha norma tiene origen en 2 proyectos de ley del Poder Ejecutivo y 2 proyectos de ley del Congreso de la República

³ Considera beneficios tributarios a los sectores textil, confecciones, agroexportador, agroindustria, agrario y riego.

⁴ De acuerdo con los lineamientos de política tributaria del MMM 2024-2027 del MEF, “... los tratamientos tributarios preferenciales no solo incrementan los costos de cumplimiento y complejizan el sistema tributario para los contribuyentes de menor tamaño, sino que crean oportunidades de planeamiento y elusión para los contribuyentes más grandes” (pág. 18). Asimismo, se debe continuar con la política de racionalización de beneficios tributarios, “lo cual implica no solo evitar la creación de nuevos beneficios sin una adecuada justificación y evaluación sobre su eficacia y eficiencia ...; sino también evaluar la eliminación, sustitución o prorrogación de los ya existentes ...” (pág. 18). Del mismo modo, “los beneficios tributarios no solo reducen los recursos públicos, sino que suelen ser regresivos al ser capturados sus efectos, en mayor medida, por contribuyentes con mayor tamaño y capacidad económica ...” (pág. 19).

un trato diferenciado a otros sectores económicos y ocasionan un costo fiscal al Estado al dificultar una mayor recaudación.

Por el lado de los gastos, el CF considera que hay un significativo riesgo fiscal con el aumento del presupuesto en el rubro “Personal y Obligaciones Sociales” previsto en la ley de presupuesto público del ejercicio fiscal 2024 (Ley N° 31953), el cual no guarda consistencia con las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual 2024-2027. En efecto, como el CF alertó anteriormente⁵, dicho incremento, de aproximadamente S/ 10 mil millones⁶, es similar al incremento del gasto no financiero total previsto en el MMM. Considerando que en este rubro en particular la variación interanual en el Presupuesto Institucional de Apertura suele ser buen predictor del incremento del gasto en remuneraciones ejecutado, el CF considera que este aumento previsto en la ley de presupuesto constituye un riesgo para el cumplimiento de la regla fiscal en el corto plazo⁷, y por su naturaleza permanente, para futuros ejercicios fiscales. Para gestionar mejor esta clase de riesgos, el CF recomienda, en el futuro, minimizar las discrepancias entre el presupuesto y el MMM incorporando en las proyecciones de este último documento información de los compromisos presupuestales firmes identificados en la etapa de programación y formulación presupuestal, además del respeto del presupuesto al tope establecido en el MMM con visión de mediano plazo.

Adicionalmente, el CF reitera que persisten presiones de gasto que pueden generar desequilibrios fiscales y que provienen de iniciativas legislativas impulsadas principalmente por el Congreso de la República⁸, a pesar de que el parlamento no cuenta con iniciativa de gasto, tal como expresamente señala la Constitución peruana⁹. Cabe recordar que la Dirección de Estudios Macrofiscales de la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal identificó que las leyes aprobadas mediante insistencia por parte del Congreso se han triplicado en los últimos años y que muchas de ellas generan incrementos en el gasto público¹⁰.

Un ejemplo de las presiones antes mencionadas lo constituye la Ley N° 31729, Ley que actualiza el Bono de Reconocimiento a los aportantes y ex-aportantes de la ONP, que fue aprobada por insistencia. Esta norma, sobre la cual el Poder Ejecutivo ha presentado una demanda de inconstitucionalidad, tendría, de acuerdo con la propia demanda, un costo fiscal de aproximadamente 4 p.p. del PBI. Ante ello el CF observa que la aplicación de la ley generaría mayores presiones fiscales sobre el Tesoro Público, por la reducción en los aportes del SNP y el incremento de la deuda derivada de los bonos de reconocimiento que se emitan.

De modo similar, en la actualidad se vienen discutiendo en el parlamento las distintas propuestas de reforma del sistema previsional, con iniciativas del propio Congreso de la República y una del Poder Ejecutivo, propuestas que reconocen que se generarán costos fiscales significativos. Al respecto, el CF observa que la mayor parte de las propuestas que se vienen discutiendo no

⁵ Ver Comunicado N° 02-2023-CF

⁶ Corresponde a la diferencia entre los presupuestos institucionales de apertura (PIA) en el rubro “Personal y obligaciones sociales” para los años 2023 (S/ 69 803 millones) y 2024 (S/ 79 923 millones). El dato de 2023 incluye el rubro “Contrato Administrativo de Servicios” para que sea comparable con el de 2024.

⁷ Mediante los Oficios N°s 160-2023-CF/ST (18/09/23) y 187-2023-CF/ST (02/11/23), el CF solicitó al MEF aclaraciones sobre la inconsistencia. Por su parte, el MEF brindó respuesta mediante oficio N° 2668-2023-EF/10.01; sin embargo, no explicó las diferencias de las proyecciones del MMM y el presupuesto para la categoría de remuneraciones.

⁸ Ver, por ejemplo, el Informe N° 03-2023-CF Opinión del Consejo Fiscal sobre el Marco Macroeconómico Multianual 2024-2027.

⁹ Artículo 79° de la Constitución señala: “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)”.

¹⁰ Ver el Reporte Técnico N° 01-2023-CF: “Análisis del Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2023-2026”. En promedio, entre 2001 y 2019, 6 de cada 100 leyes se aprobaban por insistencia, mientras que entre 2020 y 2023, este ratio se incrementó a 22 de cada 100 leyes (3 veces más). Respecto a las leyes aprobadas por insistencia con implicancia fiscal, se tiene que entre 2001 y 2019, 3 de cada 100 leyes que aprobaba el Congreso fueron por insistencia con alguna implicancia fiscal, mientras que entre 2020 y 2023, este ratio se incrementó a 11 de cada 100 leyes (casi 4 veces más).

presentan un estudio actuarial ni cálculos detallados de dichos costos, y que los identificados podrían estar siendo subestimados de manera significativa. Por ejemplo, en el caso de la propuesta del Poder Ejecutivo, para la medida sobre la ampliación del pilar no contributivo solo presenta los costos para un horizonte de 10 años, cuando para este tipo de propuestas se requieren análisis a horizontes muy largos (hasta de 100 años) y adicionalmente, proyecta beneficios en términos nominales, lo cual es improbable que se sostengan en horizontes largos como son los de reformas pensionarias.

Adicionalmente, el CF considera que actualmente hay múltiples propuestas y medidas que generan importantes contingencias fiscales, más allá del ámbito de las leyes reseñadas. Por ejemplo, en el ámbito subnacional, el CF manifiesta su preocupación respecto a la reciente operación de endeudamiento sin garantía del Gobierno Nacional realizada por la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) por un monto de S/ 1 205 millones a un plazo de 20 años y con una tasa de 10.1% anual, como parte de un plan de endeudamiento total al parecer de S/ 4 mil millones¹¹. Al respecto, las medidas adoptadas y anunciadas por la MML estarían llevando a dicha entidad a una peligrosa situación de sobreendeudamiento en la que sus pasivos representarían casi 4,5 veces sus ingresos corrientes¹². Además, esta medida compromete la disponibilidad de recursos futuros de la MML puesto que la operación de endeudamiento tiene respaldo en un fideicomiso de titulización conformado con los ingresos provenientes de la alcabala y del impuesto al patrimonio vehicular, lo cual podría generar una situación de desequilibrios presupuestales para las siguientes cinco administraciones municipales. Asimismo, el relativamente alto costo financiero de esta operación implica una mayor presión hacia la rentabilidad de los proyectos que se piensan financiar.

Cabe resaltar que el marco legal que autoriza la operación de endeudamiento de la MML se basa en que dicho gobierno subnacional cuenta con dos calificaciones crediticias superiores a BBB+¹³, que le permiten: (i) estar exceptuada del cumplimiento de las reglas fiscales subnacionales y sus medidas correctivas, y (ii) realizar operaciones de endeudamiento sin garantía del Gobierno Nacional por encima de los S/ 15 millones¹⁴. Al respecto, el CF desde 2016, año en que se expidió el Decreto Legislativo N° 1275, ha opinado en múltiples oportunidades que no es adecuado establecer excepciones que permitan tomar mayor endeudamiento en función únicamente de calificaciones crediticias, principalmente porque dichas calificaciones generalmente suponen que el Gobierno Nacional actuará como garante (implícito) en situaciones de limitada capacidad de pago de la entidad subnacional evaluada. La fuerte dispersión en calificaciones crediticias asignadas a la MML, además, sugiere un grado no menor de subjetividad en la asignación de las mismas. En ese sentido, es necesario plantear los mecanismos correctivos correspondientes.

En la misma línea, mediante el Decreto Legislativo N° 1613 se estableció el marco legal para la creación de un fideicomiso de titulización para el financiamiento de obras de infraestructura relacionadas al desarrollo del transporte y la movilidad urbana en Lima y Callao. Al respecto, el CF

¹¹ Según información de la Contraloría General de la República. No obstante, fuentes de la MML han señalado que la operación podría implicar un nuevo endeudamiento por S/ 5 mil millones.

¹² El CF recuerda que, al cierre del 2022, la MML presentó un ratio de Saldo de Deuda Total (SDT) sobre ingresos corrientes de 121 por ciento, superando el límite legal establecido (100 por ciento). En ese sentido, de completarse el plan de endeudamiento de la MML dicho ratio podría alcanzar hasta un 442 por ciento. Esto situaría a la MML con unos de los ratios de la regla de SDT más altos entre las 1891 municipalidades, y pasaría a concentrar el 29,4 por ciento de la deuda subnacional.

¹³ La MML, según el Oficio N° D000017-2023-MML-GF-SPFC, cuenta con dos calificaciones iguales o superiores a BBB+ extendidas por las calificadoras de riesgo Apoyo y Asociados Internacionales S.A.C. y Pacific Credit Rating S.A.C., las cuales le otorgan a la municipalidad una calificación de AA con perspectiva estable. Cabe señalar que según las calificadoras internacionales Moody's y Fitch, la calificación de la deuda de la MML está por debajo del límite establecido por el Decreto Legislativo N° 1275. En el caso de Moody's (Baa3 con perspectiva estable) se encuentra 2 escalones por debajo de límite legal, y Fitch (BBB con perspectiva negativa) se encuentra 1 escalón por debajo.

¹⁴ Según el artículo 4 de la Ley 31955, "Ley endeudamiento del sector público para el año fiscal 2024".

reitera¹⁵ que este tipo de mecanismos puede generar mayor gasto y endeudamiento público, así como pasivos contingentes no contemplados en el MMM vigente. En particular en el Decreto Legislativo N° 1613 el CF observa que el mecanismo establecido conlleva riesgos explícitos asociados a la emisión de garantías no financieras, las cuales son un contingente asumido por el gobierno. El tamaño de estas garantías y otros compromisos que se podrían generar son de especial consideración dada la envergadura de las posibles obras a financiar a través de este fideicomiso, como lo son las líneas 3 y 4 del Metro de Lima¹⁶. Asimismo, el CF considera necesario señalar que la ejecución y el financiamiento de este tipo de obras públicas debería registrarse de forma adecuada y oportuna, dentro de la cobertura de las reglas fiscales, por lo cual considera que pretender exonerar las operaciones del fideicomiso de titulización del sistema administrativo de endeudamiento perjudica la transparencia y replica prácticas internacionales que han sido desaconsejadas¹⁷. Dada la importancia del tema como riesgo fiscal, así como otras implicancias asociadas a la transparencia de su registro en las cuentas fiscales, los costos financieros relacionados a la emisión de deuda, y su uso en la experiencia internacional, el CF realizó un pedido de información al MEF sobre el contenido del Decreto Legislativo N°1613¹⁸, cuyo plazo de respuesta ya está vencido, y se pronunciará con mayor detalle posteriormente, con la información disponible.

Adicionalmente, en cuanto a la situación de Petroperú y los anuncios de autoridades del Poder Ejecutivo que señalan que se vienen evaluando esquemas de apoyo financiero, el CF reitera su preocupación por el continuo deterioro de la situación financiera de la empresa estatal y considera que el riesgo para las finanzas públicas radica en la magnitud de las necesidades financieras de Petroperú y en que las actuales dificultades persistan en el tiempo¹⁹. El CF advierte que nuevas medidas de apoyo financiero a Petroperú conllevarían implicancias fiscales relevantes, pudiendo reducir la disponibilidad de recursos líquidos del gobierno o presionar hacia mayores niveles de endeudamiento público. En ese sentido, el CF reitera la importancia de que se tomen las medidas correctivas correspondientes para que la gestión de Petroperú se rija de manera efectiva bajo criterios de transparencia y buen gobierno corporativo.

Finalmente, el CF recuerda que la sostenibilidad fiscal es una condición necesaria para mantener la estabilidad macroeconómica que conlleva múltiples beneficios para la economía. Entre tales beneficios se encuentran el reducir los pagos de intereses y reasignar el gasto público hacia a una mayor provisión de servicios esenciales para los ciudadanos, reducir los costos de financiamiento para el sector privado, y generar ahorros fiscales que permitan implementar políticas fiscales contracíclicas y acciones de prevención antes eventos inesperados (climáticos o desastres naturales), entre otros.

Lima, 01 de febrero de 2024.

CONSEJO FISCAL DEL PERÚ

¹⁵ Ver Informe N° 03-2023-CF que contiene la Opinión del Consejo Fiscal respecto del Marco Macroeconómico Multianual 2024-2027.

¹⁶ De acuerdo con la información publicada por el MEF en el aplicativo de la programación multianual de inversiones, los costos estimados para las líneas 3 y 4 ascienden a S/ 23,5 mil millones y S/ 12,6 mil millones, respectivamente.

¹⁷ El FMI (2021) resaltó que la falta de información respecto a las operaciones ejecutadas por fideicomisos restó transparencia a la construcción de estadísticas fiscales en el caso de Honduras. Además, el FMI (2023) señaló que dichas operaciones conllevan riesgo de corrupción debido a su inadecuado control presupuestario y consideró favorable que el gobierno hondureño haya iniciado un proceso para la eliminación de estos vehículos financiero

¹⁸ Mediante Oficios N° 228-2023- CF/ST y N° 020-2024- CF/ST.

¹⁹ Ver Comunicado N° 04-2022-CF.