

Opinión del Consejo Fiscal sobre el Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2018-2021¹

El presente informe contiene la opinión colegiada del Consejo Fiscal (CF) sobre las proyecciones fiscales contenidas en el Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2018-2021 (IAPM) elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Así, el CF cumple con sus funciones establecidas en el Decreto Legislativo N° 1276 que aprueba el Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero (MRTF-SPNF), el Decreto Supremo N° 150-2017-EF que aprueba el Reglamento del MRTF-SPNF, y el Decreto Supremo N° 287-2015-EF por el que se establecen disposiciones para la implementación y funcionamiento del CF.

Plan de Impulso Económico

Las proyecciones macroeconómicas y fiscales contenidas en el IAPM sustentan la implementación del Plan de Impulso Económico (“plan de IE” en adelante) formulada recientemente por el gobierno. El plan de IE contempla un conjunto de estrategias agrupadas en cinco pilares que contribuirán a fortalecer las cuentas fiscales e impulsar la economía en el corto y mediano plazo.

El primer pilar, referido a materia tributaria, tiene como objetivo incrementar los ingresos permanentes del gobierno a partir del fortalecimiento de las instituciones relacionadas al sistema tributario; medidas de política tributaria como la modificación de bases imponibles, tasas y deducciones, entre otros; medidas de administración tributaria para reforzar las herramientas de fiscalización de la SUNAT, así como la aplicación de la norma antielusiva; y la racionalización de los beneficios tributarios existentes.

El segundo pilar plantea la reducción de gastos considerados como no críticos² con la finalidad de generar un ahorro de aproximadamente S/ 2 mil millones anuales. Las recientes medidas establecidas en el Decreto de Urgencia N° 005-2018³ apuntan a lograr este objetivo.

Estos dos pilares contribuirán al fortalecimiento de las finanzas públicas y ampliarán el espacio fiscal para impulsar la economía desde el gobierno.

Así, el tercer pilar contempla un *shock* de inversión pública que busca consolidar a este componente como motor de la actividad económica en el corto plazo. El cuarto busca acelerar

¹ La opinión del Consejo Fiscal se basa en la información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2018-2021 (IAPM), publicado el 30 de abril de 2018.

² En el IAPM se define como gastos no críticos a “*aquellos gastos que no tienen una vinculación determinante con el servicio final o cuya vinculación es neutral*”. Las partidas de gasto en las que se ha impuesto mayores restricciones son los viajes y viáticos, publicidad e imagen institucional, eventos y celebraciones.

³ Publicado el 4 de mayo de 2018. Entre sus principales medidas se encuentra la reducción del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) para bienes y servicios de ministerios y la limitación en el crecimiento de una serie de partidas de gasto para organismos públicos descentralizados del Gobierno Nacional.

el crecimiento de la inversión privada en el corto y mediano plazo. Finalmente, el quinto se enfoca en la competitividad y productividad de la economía con el fin de alcanzar un crecimiento potencial más alto en el mediano plazo.

Es importante mencionar que el IAPM y el plan de IE se publicaron pocos días antes de la solicitud de delegación de facultades realizada por el gobierno, a fin de legislar en materia tributaria y financiera, de gestión económica y competitividad, de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios, de la modernización de la gestión del Estado, entre otros⁴.

Escenario internacional y local

El IAPM incorpora una mejora de las perspectivas para el escenario macroeconómico internacional, en comparación a las del Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021 (MMM).

Las previsiones sobre la evolución futura de los precios de los principales productos de exportación (IPX) y de los términos de intercambio mejoran significativamente respecto a las planteadas en el MMM. El IPX crecería 10,2 por ciento en el 2018 (superior al 1,1 por ciento previsto en el MMM) y 0,2 por ciento en promedio entre el 2019 y 2021 (frente al crecimiento de 0,1 promedio previsto en el MMM para ese periodo). De esta forma los precios se recuperarían hasta los niveles registrados en el año 2014. Con relación a las perspectivas de crecimiento de nuestros socios comerciales, en el IAPM se proyecta un crecimiento de 3,4 por ciento para el período 2018-2021, superior a las proyecciones de crecimiento previstas en el MMM (3,2 por ciento en promedio en ese período).

Con respecto al escenario macroeconómico local, en el IAPM se prevé una menor tasa de crecimiento para el 2018 respecto al MMM, pero mayores tasas de crecimiento en los siguientes años.

Para el 2018, el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) registraría una tasa de 3,6 por ciento, sustentado en un menor crecimiento de las exportaciones (de 7,2 por ciento en 2017 a 3,0 por ciento en 2018), atenuado por un repunte en la demanda interna (de 1,6 por ciento en 2017 a 3,8 por ciento en 2018) como consecuencia de un mayor dinamismo de la inversión pública (de -2,3 por ciento en 2017 a 17,5 por ciento en 2018)⁵, la inversión privada⁶ (de 0,3 por ciento en 2017 a 4,5 por ciento en 2018), y de los sectores no primarios (de 2,2 por ciento en 2017 a 3,9 en 2018). Para los años 2019-2021 se alcanzaría una tasa de crecimiento promedio de 4,6 por ciento anual, superior al 4,0 por ciento previsto para el mismo periodo en el MMM. La inversión pública y privada, así como los sectores no primarios, sustentan el mayor crecimiento previsto en este periodo, como resultado de la ejecución del plan de IE del gobierno.

⁴ La solicitud se formalizó con la presentación del Proyecto de Ley N° 02791/2017-PE (02 de mayo de 2018). Posteriormente, el Poder Ejecutivo envió por separado otra solicitud de delegación de facultades, pero solo para legislar en materia de “reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios”, mediante el Proyecto de Ley N° 02849/2017-PE, aprobado por el Congreso de la República el 17 de mayo de 2018.

⁵ Sustentado en la ejecución de proyectos de infraestructura pública en el marco de la Reconstrucción con Cambios, el avance en la construcción para los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos de Lima 2019, y en menor medida en los avances de los proyectos de la línea 2 del metro de Lima y la refinería de Talara.

⁶ Sustentado en la viabilización de proyectos de infraestructura, minería e hidrocarburos.

Proyecciones fiscales

Las proyecciones fiscales contenidas en el IAPM son consistentes con las reglas fiscales establecidas en el MRTF-SPNF y la Ley N° 30637⁷, la cual dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del SPNF para el período 2017-2021. Estas normas disponen el cumplimiento conjunto de las siguientes reglas⁸:

- i.- un límite para el déficit fiscal del SPNF de 3,5, 2,9, 2,1 y 1,0 por ciento del PBI para el período 2018-2021;
- ii.- un límite para la deuda pública del SPNF de 30 por ciento del PBI; y
- iii.- un límite para el crecimiento real del gasto corriente del Gobierno General (GG) sin mantenimiento, establecido en 4,0 por ciento para el 2018⁹.

Con respecto a los ingresos del GG, la previsión para el 2018 ha sido revisada a la baja a 18,5 por ciento del PBI (en comparación al 18,7 por ciento del PBI previsto en el MMM), explicada principalmente por la menor recaudación proveniente del régimen de repatriación de capitales (0,2 por ciento del PBI menor a lo previsto en el MMM). La proyección de ingresos del GG prevista en el IAPM incorpora ingresos provenientes de medidas tributarias por 0,5 por ciento del PBI, así como una mayor recaudación de los sectores minería e hidrocarburos, como consecuencia de los mejores precios de exportación.

Para el 2019, los ingresos del GG se incrementarían hasta alcanzar 19,2 por ciento del PBI, debido a que las medidas tributarias consideradas en el plan de IE aportarían ingresos por 1,1 por ciento del PBI. Para los años 2020 y 2021, las medidas tributarias generaría ingresos fiscales por 1,4 y 1,9 por ciento del PBI, respectivamente; con lo cual los ingresos del GG ascenderían a 19,7 y 20,4 por ciento del PBI en estos años.

Por su parte, los ingresos estructurales ascenderían a 19,4 por ciento del PBI potencial para el período 2018-2020, cifra similar a la proyectada en el MMM. Para el 2018, la revisión realizada en las proyecciones muestra que el 50 por ciento del incremento de los ingresos asociados a recursos naturales (IRRNN) sería de carácter estructural (el IRRNN estructural se incrementa en 0,2 puntos porcentuales, mientras que el IRRNN observado se incrementa en 0,4 puntos porcentuales).

Con relación al gasto no financiero del GG, la previsión para 2018 ha sido revisada a la baja a 20,4 por ciento del PBI (en comparación al 20,7 por ciento del PBI previsto en el MMM), explicado por un menor gasto de capital en 0,5 puntos porcentuales del PBI, atenuado con un mayor gasto corriente en 0,3 por ciento del PBI¹⁰. En el mediano plazo, el gasto no financiero del GG se elevaría ligeramente hasta 20,5 por ciento del PBI en 2019, para luego descender hasta 20,0 por ciento del PBI, en línea con el proceso de consolidación fiscal.

Con respecto a sus componentes, el gasto corriente descendería de 15,3 por ciento del PBI en 2018 hasta 14,2 por ciento del PBI en 2021 (menor en 0,4 puntos del PBI aproximadamente). Por su parte, el gasto de capital se incrementaría de 5,1 por ciento del PBI en 2018 hasta 5,8 por

⁷ Publicada el 15 de agosto de 2017.

⁸ La regla de gasto no financiero del Gobierno General entra en vigencia a partir del año 2020.

⁹ Esta tasa de crecimiento se determinó en el MMM 2018-2021.

¹⁰ Estas modificaciones son consistentes con la recomposición del gasto experimentada en 2017, compuesta por una mayor ejecución en gasto corriente y menor en gasto de capital, en relación a las previsiones del MMM.

ciento del PBI hasta 2021. Ambas trayectorias muestran un cambio de tendencia respecto de lo sucedido en los últimos años.

De acuerdo con el IAPM, el déficit fiscal del año 2018 será financiado por una combinación de endeudamiento (2,4 por ciento del PBI) y uso de activos financieros (1,1 por ciento del PBI), destacando el uso de los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), por 0,4 por ciento del PBI, orientado hacia obras de reconstrucción.

Para el período 2019-2021, la principal fuente de financiamiento del déficit fiscal será el endeudamiento público (1,5 por ciento del PBI en promedio), y en menor medida los activos financieros (0,5 por ciento del PBI en promedio). En consecuencia, la deuda pública convergerá a un ratio de 27 por ciento del PBI hacia el año 2021, 0,8 puntos porcentuales menos que lo previsto en el MMM explicado por el menor nivel registrado en 2017¹¹ y una mayor proyección de crecimiento económico.

Por su parte, se prevé un déficit fiscal estructural de 3,0 por ciento del PBI potencial en el 2018, similar al previsto en el MMM pero mayor en 0,5 puntos porcentuales al registrado en el 2017. Así, la política fiscal tendrá una postura expansiva por 6 años consecutivos, con un impulso fiscal positivo de 0,3 por ciento del PBI potencial en 2018, para luego iniciar una posición contractiva en el período 2019-2021, en línea con el proceso de consolidación fiscal previsto en la Ley N° 30637 y en el MMM.

Opinión del CF sobre las proyecciones contempladas en el IAPM

El CF concuerda con las estrategias planteadas en el plan de IE del gobierno, en particular con las referidas a incrementar ingresos permanentes y reducir gastos no críticos. Como se precisó en los informes N° 001-2018¹² y N° 002-2018¹³, el estado de las finanzas públicas se ha deteriorado en los últimos cinco años debido a una caída pronunciada de los ingresos fiscales y al crecimiento del gasto público, en particular el poco flexible.

Además, el CF opina que el favorable contexto económico internacional hace propicia la oportunidad para adoptar medidas dirigidas a recuperar el espacio fiscal en nuestra economía y así fortalecer nuestra capacidad para afrontar la materialización de futuros riesgos en el entorno local¹⁴ y/o internacional¹⁵.

Respecto a las perspectivas sobre el escenario macroeconómico mundial, el CF considera que la mejora del entorno internacional planteada en el IAPM es factible. El mayor crecimiento del PBI

¹¹ El ratio de deuda pública resultó menor que el previsto en el MMM en 1,2 puntos porcentuales del PBI.

¹² Opinión del Consejo Fiscal acerca de la situación de las finanzas públicas al 2017, publicado el 24 de enero de 2018.

¹³ Las finanzas públicas en el Perú: efectividad y sostenibilidad, Informe anual 2017, publicado el 24 de abril de 2017.

¹⁴ Por ejemplo, la ocurrencia del Fenómeno El Niño. De acuerdo con cálculos de la Secretaría Técnica del CF, el costo de los daños a la infraestructura (*stock de capital*) causados por el Fenómeno El Niño Costero de 2017 asciende aproximadamente a US\$ 6 154 millones o 3,1 por ciento del PBI de 2016. Véase Recuadro N° 1 del reporte técnico N° 002-2017-CF.

¹⁵ El Fondo Monetario Internacional (FMI) en sus publicaciones “Perspectivas de la Economía Mundial” y “Monitor Fiscal” de abril del 2018, señala posibles riesgos en las perspectivas de crecimiento económico mundial debido a la presencia de vulnerabilidades financieras y niveles altos de deuda pública y déficit fiscal, en economías de gran importancia global, como China.

de nuestros socios comerciales y la mejora de los precios de los principales productos de exportación se encuentra en línea con lo previsto por analistas e instituciones internacionales¹⁶.

En cuanto a las perspectivas de crecimiento local, el CF observa que la tasa de crecimiento planteada en el IAPM para el 2018 se encuentra en línea con las expectativas de diversos analistas económicos¹⁷. Sin embargo, para el mediano plazo, el CF observa que las previsiones del crecimiento potencial han sido elevadas en relación con las contenidas en el MMM (de 4,0 a 4,7 por ciento) explicado por una mayor inversión privada y ganancias en la productividad total de factores, como resultado de la ejecución de políticas orientadas a mejorar la competitividad de la economía.

Al respecto, el CF nota que estas previsiones son superiores a las que contemplan el Banco Central de Reserva (BCRP) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para el crecimiento de largo plazo (4,0 por ciento en ambos casos), y además contrastan con la previsión de un contexto internacional moderadamente favorable^{18,19}, y con el retiro del impulso fiscal previsto para cumplir con el proceso de consolidación fiscal. Por lo tanto, el CF considera que es necesario conocer en detalle el sustento, las políticas y acciones que se tomarán para lograr estos resultados en el crecimiento potencial de la economía.

En materia tributaria, el CF coincide con el objetivo planteado en el primer pilar de plan de IE, el cual busca incrementar los ingresos permanentes. Sin embargo, su éxito dependerá de las facultades legislativas que obtenga el gobierno, de un adecuado diseño de las medidas consideradas, su efectividad y del tiempo que tome implementarlas.

Con relación a la proyección de ingresos públicos, el CF opina que el nivel previsto para el 2018 se encuentra en línea con la mejor perspectiva para los precios de exportación (con un efecto positivo en los ingresos por S/ 2 990 millones). Sin embargo, el CF advierte que se debe evitar una actitud complaciente ante los positivos resultados de recaudación en este año²⁰.

¹⁶ Por ejemplo, en el Reporte de Inflación del BCRP de marzo del 2018 se espera un crecimiento en la actividad económica de nuestros socios comerciales de 3,6 y 3,4 por ciento para 2018 y 2019, respectivamente, cifras superiores a las esperadas en el reporte anterior de diciembre del 2017 (3,4 y 3,3; respectivamente). Además, el FMI, en su informe de “Perspectivas de la Economía Mundial” de abril de 2018, revisa también sus previsiones de crecimiento mundial al alza (3,9 por ciento para 2018 y 2019), 0,2 puntos porcentuales por encima de las previsiones realizadas en octubre de 2017.

¹⁷ El BCRP, en el Reporte de Inflación de marzo del 2018, estima un crecimiento de 4 por ciento en el 2018; el FMI, en su publicación “Peru: Staff Concluding Statement of the 2018 Article IV Mission”, de mayo del 2018, prevé un crecimiento de 3,7 por ciento para la economía peruana en este año. En tanto, los analistas considerados en la encuesta de expectativas macroeconómicas del BCRP de abril del 2018 y en *Latin Focus Consensus Forecast* de abril del 2018, esperan un crecimiento de 3,3 por ciento y 3,6 por ciento para el año 2018, respectivamente.

¹⁸ Para los siguientes años (2018-2021) en el IAPM se prevé una tasa de crecimiento promedio de 2,7 por ciento para los precios de exportación de materias primas, cinco veces menor a la tasa promedio observada en los años 2005-2012 (13,7 por ciento), periodo en el cual el PBI potencial creció alrededor de 6 por ciento en promedio. El mismo patrón se observa en el PBI de los socios comerciales, pues se espera que crezca 3,4 por ciento en promedio en el período 2018-2021, inferior al crecimiento de 4,6 por ciento en promedio en el período 2005-2012.

¹⁹ Estudios publicados por el BCRP muestran que el contexto internacional juega un rol importante en el crecimiento potencial de nuestra economía. Castillo y Salas (2010) muestran que los factores externos (términos de intercambio) explican alrededor del 40 por ciento del crecimiento del PBI potencial promedio en el período 2001-2007. Además, Castillo y Rojas (2014) encuentran que los choques de términos de intercambio en Chile, México y Perú generan importantes ganancias de productividad, no sólo de corto plazo sino también de mediano y largo plazo.

²⁰ Por ejemplo, entre los meses enero y abril de 2018, los ingresos tributarios del GG registraron un crecimiento de 20,9 por ciento respecto al mismo periodo del año anterior. Este crecimiento es explicado por la mayor recaudación

Como se mencionó anteriormente, el 50 por ciento de los ingresos previstos por mayores precios de exportación (IRRNN) son de carácter transitorio. Por su naturaleza temporal, estos ingresos deberían destinarse a reconstituir ahorros públicos como el FEF que fue utilizado recientemente²¹, y así fortalecer nuestra capacidad para afrontar la materialización de posibles eventos económicos adversos, en línea con las buenas prácticas internacionales²².

Por otro lado, el CF nota que el ingreso que se generaría por medidas tributarias en el 2018 podría resultar menor al 0,5 por ciento del PBI (S/ 3 774 millones) proyectado en el IAPM. Si bien el reciente aumento del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a diversos bienes incrementará los ingresos fiscales^{23,24}, alcanzar el monto restante dependerá de las medidas que se planteen en el pedido de facultades legislativas, las cuales, en caso de ser aprobadas, tomarán tiempo en ser implementadas²⁵.

Con respecto a los niveles de ingresos previstos para los años 2019-2021, el CF recuerda que la recuperación esperada en el IAPM se sustenta fundamentalmente en la generación de un mayor nivel de ingresos a través de medidas tributarias (en 4,4 puntos del PBI acumulado en estos años). Dado que estas medidas no han sido especificadas en el IAPM, su monto y efectividad también dependerán del resultado de las facultades legislativas solicitadas por el gobierno, así como del adecuado diseño y puesta en marcha de las medidas que se aprueben.

En este sentido, el CF considera que se evalúe la adopción no solo de medidas administrativas, las cuales toman tiempo en surtir efecto²⁶, sino también medidas de política tributaria dirigidas a reducir distorsiones económicas y a incrementar los ingresos permanentes del gobierno²⁷. Por ejemplo, puede evaluarse la conveniencia de medidas dirigidas a ampliar la base tributaria en los regímenes del IGV y del impuesto a la renta, así como mejorar la progresividad de este último. Adicionalmente, puede resultar oportuno evaluar la efectividad de los 19 beneficios

proveniente del impuesto a la renta del sector minero (con una contribución de 4,9 p.p.) y del IGV (con una contribución de 5,7 p.p.). Es importante mencionar que estos resultados también se explican por la menor recaudación en los primeros meses del 2017, a causa del Fenómeno el Niño Costero y la aprobación del IGV justo.

²¹ En 2017, el FEF disminuyó en 1,2 puntos porcentuales del PBI debido a que se dispuso de sus recursos para financiar el gasto en reconstrucción.

²² En el Monitor Fiscal de abril del 2018, elaborado por el FMI, se señala que: “*construir esas defensas [macroeconómicas] hoy ayudará a proteger a la economía, creando margen de maniobra fiscal para intervenir con medidas que estimulen la actividad económica durante una contracción y reduciendo el riesgo de dificultades de financiamiento si acaso se endurecen de manera imprevista las condiciones financieras mundiales*”.

²³ Según la SUNAT, el ISC “*es un impuesto indirecto... una de sus finalidades es desincentivar el consumo de productos que generan externalidades negativas en el orden individual, social y medioambiental... Otra finalidad del ISC es atenuar la regresividad del IGV al exigir mayor carga impositiva a aquellos consumidores que objetivamente evidencian una mayor capacidad contributiva por la adquisición de bienes suntuosos...*”. Cita disponible en: <http://orientacion.sunat.gob.pe/index.php/empresas-menu/impuesto-general-a-las-ventas-y-selectivo-al-consumo/impuesto-selectivo-al-consumo-empresas>

²⁴ Según el MEF, el reciente aumento del ISC a diversos bienes generaría ingresos por 0,2 por ciento del PBI entre junio y diciembre de 2018.

²⁵ Durante las facultades legislativas otorgadas entre los años 2011 y 2016, el tiempo promedio de publicación de un decreto legislativo en materia tributaria fue de 53 días luego de haberse otorgado las facultades legislativas.

²⁶ Por ejemplo, el Banco Mundial señala que las medidas de política pueden ser implementadas en el corto plazo, mientras que las medidas administrativas toman un mayor tiempo. Véase Banco Mundial (2015) “*Peru Selected issues in Fiscal Policy Taxation and Equity*”, junio de 2015.

²⁷ Al respecto, el FMI recomienda dar prioridad a reducir el incumplimiento tributario (en especial el del IGV), avanzar hacia un régimen de impuesto a la renta menos fragmentado, hacer más progresivos los impuestos a la renta personal, racionalizar las exoneraciones tributarias y aumentar los ingresos provenientes de los impuestos a la propiedad. Véase IMF (2018) “*Peru: Staff Concluding Statement of the 2018 Article IV Mission*”.

tributarios por vencer en este año, los cuales podrían incrementar la recaudación en S/ 2 590 millones (0,34 por ciento del PBI) según información de SUNAT²⁸.

No obstante, el CF ratifica su recomendación expresada en el informe N° 004-2017-CF, en relación a que cualquier medida tributaria dirigida al aumento de recursos fiscales debe estar acompañada de una asignación más eficiente del gasto público, a fin de que cualquier distorsión o efecto negativo en la actividad económica que se pueda generar por estas medidas sea más que compensada con un mejor uso de los recursos recaudados; es decir, a través de un gasto público progresivo y de mejor calidad.

En este sentido, el CF considera positivo el esfuerzo del gobierno por reducir gastos no críticos²⁹, en línea con el objetivo del segundo pilar del plan de IE y con las medidas dispuestas en el Decreto de Urgencia N° 005-2018, las cuales son de aplicación al Gobierno Nacional (GN) y generarán un ahorro de S/ 1 798 millones según el MEF³⁰. Sin embargo, el CF considera que el impacto de esta norma podría ser ligeramente menor debido a que la principal medida, dirigida a los 19 ministerios del GN, reduce el techo presupuestal (PIM)³¹ en S/ 969 millones, pero no el gasto devengado. En los 3 últimos años el gasto en bienes y servicios de estos ministerios ha sido menor a su PIM en S/ 1 100 millones, por lo que la reducción del PIM debería superar esta diferencia a fin de afectar efectivamente el gasto.

Por ello, el CF considera necesario adoptar medidas adicionales a fin de controlar la tendencia creciente del gasto corriente. Por ejemplo, el gasto en remuneraciones ha registrado un importante crecimiento en lo que va del año (10,7 por ciento real anual en el acumulado entre enero y abril). Además, el costo fiscal de la homologación de pensiones del personal militar y policial³² podría acrecentar el crecimiento del gasto corriente si no es financiado con los recursos aprobados en el presupuesto del sector.

El CF recuerda que para este año se encuentra vigente la regla de crecimiento de gasto corriente sin mantenimiento, la cual permite un crecimiento de dicho gasto en S/ 7 141 MM para este año. De acuerdo con las estimaciones de la Secretaría Técnica del CF, si se mantiene la actual tendencia de las remuneraciones y se considera el nuevo costo de la homologación de pensiones, el crecimiento del gasto ascendería a S/ 8 681 MM, superando el límite establecido en la regla en S/ 1 540 MM. Revertir esta tendencia demandará un esfuerzo importante, considerando que las partidas que más han crecido son parte del gasto poco flexible (remuneraciones y pensiones). Por ello, resulta importante que el gobierno logre el ahorro de S/ 1 798 MM previsto en el DU 005-2018, a fin de garantizar el cumplimiento de esta regla fiscal.

²⁸ Véase el informe N°17-2017-SUNAT/5A0000 – “Estimación del costo fiscal asociado a los principales gastos tributarios proyectados al año 2018”.

²⁹ Las partidas de gasto en las que se ha impuesto mayores restricciones son los viajes y viáticos, publicidad e imagen institucional, eventos y celebraciones.

³⁰ Presentación del Ministro de Economía y Finanzas ante la comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del día 8 de mayo de 2018. La reducción del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) en los ministerios, generaría un ahorro de S/ 1 280 millones. Además, estiman un ahorro de S/ 518 millones imponiendo un gasto máximo en una serie de partidas equivalente al 80 por ciento de lo gastado en 2018 y para el resto de las partidas de la genérica bienes y servicios un crecimiento máximo de 3 por ciento respecto del gasto del ejercicio 2017.

³¹ Presupuesto Institucional Modificado.

³² El costo de esta medida fue estimado en S/ 1 107 millones según oficio N° 2908-2017-EF/13.01 enviado por el MEF el 12 de junio de 2017. En el IAPM, el MEF ha reducido el costo a S/ 780 millones; sin embargo, no brinda detalles sobre las razones de esta revisión.

En este contexto, el CF considera urgente iniciar un trabajo de mediano plazo dirigido a mejorar la eficiencia del gasto público, a fin de que los recortes de gasto necesarios para cumplir con las metas fiscales sean dirigidos efectivamente hacia gastos superfluos y no hacia un gasto productivo, ya sea de capital o incluso corriente³³. Por ejemplo, se puede evaluar la factibilidad de adoptar progresivamente los lineamientos del denominado enfoque “no-incremental” del presupuesto (el cual se basa en la justificación de las propuestas de gasto por parte de los pliegos)³⁴, establecer una programación multianual del gasto público, y llevar a cabo revisiones de mediano plazo del gasto (*spending reviews*)³⁵, entre otros. Además, el CF exhorta al resto de entidades del sector público, incluyendo los gobiernos locales y regionales, a sumarse al esfuerzo por reducir gastos no críticos.

Por otro lado, el CF sugiere registrar el costo de mediano plazo de obligaciones previsionales como el derivado de la homologación de pensiones del personal militar y policial, y analizar el efecto de estas obligaciones sobre las variables macrofiscales, como manifestó el CF en su informe N° 001-2018-CF.

Con relación a la inversión pública, el CF considera positivo el esfuerzo para dinamizarla, en particular el rediseño del proceso de reconstrucción. Sobre este último asunto, el CF recomienda evaluar procesos de contratación y ejecución presupuestal que garanticen el cumplimiento de los plazos previstos³⁶.

Con respecto a la meta de crecimiento de 17,5 por ciento para la inversión pública en 2018, el CF considera que es factible que se registre una alta tasa de crecimiento debido al bajo nivel ejecutado en 2017. Sin embargo, existen riesgos para el cumplimiento de esta meta debido al significativo ritmo de inversión previsto para los sectores involucrados en el proceso de reconstrucción³⁷ y por un posible efecto negativo de las elecciones regionales y locales sobre la inversión pública³⁸, lo cual podría repercutir en el desempeño de la actividad económica en este año³⁹.

³³ Por ejemplo, el gasto corriente es un componente importante en el presupuesto de los sectores de salud y educación. En 2017, este gasto representó el 88 y 81 por ciento del gasto total de dichos sectores.

³⁴ En la región, México ha implementado este enfoque de forma paulatina a partir del 2016, usando información proveniente de programas ya establecidos como el denominado “presupuesto por resultados”.

³⁵ Estas revisiones buscan mejorar la asignación del gasto público a través de la identificación de potenciales ahorros fiscales y mejoras en su rendimiento, los cuales pueden ser de mucha utilidad en un proceso de consolidación fiscal. Véase el documento elaborado por el Banco Mundial “Peru: Public Expenditure Review”, publicado en junio 2017.

³⁶ Por ejemplo, en el caso de los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos de Lima 2019, se ha hecho un convenio de gobierno a gobierno con el Reino Unido que permite la utilización de un modelo de contratación y ejecución denominado “New Engineering Contract” (NEC). De acuerdo con el director ejecutivo de la autoridad encargada de la organización de ese evento deportivo, este modelo de gestión está permitiendo que las obras para este evento se estén ejecutando dentro de los plazos previstos y sin mayores incrementos presupuestales. Mayor información sobre el NEC está disponible en el siguiente enlace: <https://www.necontract.com>

³⁷ Por ejemplo, el avance en los sectores de transportes, educación y salud es menor a 1 por ciento respecto a lo presupuestado en este año. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, portal para el seguimiento del gasto del Fondo para Intervenciones ante la Ourrencia de Desastres Naturales (FONDES).

³⁸ Estimaciones de la Secretaría Técnica del CF muestran que las elecciones regionales y municipales afectan el desempeño de la inversión pública en estos niveles de gobierno, desde el trimestre posterior a las elecciones hasta los siguientes tres trimestres. Para el 2018 y el 2019, el efecto negativo se estima en 0,2 y 0,7 por ciento del PBI, respectivamente.

³⁹ La Secretaría Técnica del CF estima que la inversión pública crecería aproximadamente 10 por ciento en 2018, si se materializan estos riesgos. Con ello, el PBI crecería 3,3 por ciento, en lugar del 3,6 por ciento esperado en el IAPM.

Por otro lado, el CF recuerda que, de acuerdo a las previsiones del IAPM, la postura de la política fiscal volvería a ser expansiva en el 2018, manteniéndose un impulso fiscal positivo por sexto año consecutivo⁴⁰. Si se materializan los riesgos mencionados a lo largo de esta sección, como un menor ingreso por medidas tributarias y un mayor gasto corriente, el impulso fiscal del 2018 resultaría mayor al previsto en el IAPM, incluso ante la posibilidad de una menor ejecución de la inversión pública en este año, como se explicó en el párrafo previo.

Como advirtió el CF en sus informes N° 001-2018 y N° 002-2018, la prolongación de una política fiscal expansiva generará una mayor necesidad de disponer de ahorros públicos y/o un mayor nivel de endeudamiento público, incrementando la percepción de riesgo sobre nuestra sostenibilidad fiscal. Además, mantener esta política dificultará el proceso de consolidación previsto para los siguientes años.

En este contexto, el CF sugiere considerar la adopción de medidas adicionales que garanticen el cumplimiento de las reglas fiscales establecidas en el MRTF-SPNF y la Ley N° 30637, y evitar que la posición fiscal expansiva se prolongue por más de 6 años consecutivos.

⁴⁰ Como se mencionó anteriormente, el impulso fiscal ascendería a 0,3 puntos porcentuales del PBI potencial en 2018.
9/10

Conclusiones

El CF opina que las proyecciones fiscales del IAPM son consistentes con los objetivos planteados en el plan de IE. Además, concuerda con los objetivos de incrementar los ingresos permanentes y reducir los gastos no críticos, a fin de fortalecer las cuentas fiscales y generar espacio fiscal.

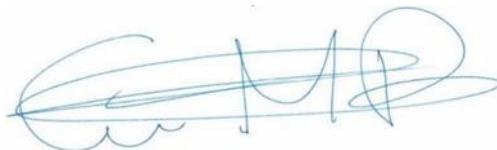
El CF sugiere no perder de vista la evolución de las cuentas estructurales, debido a que el 50 por ciento de los ingresos previstos en este año por mayores precios de exportación son transitorios y deben destinarse a reconstituir ahorros públicos como el FEF.

El CF recuerda que este año se encuentra vigente la regla fiscal que limita el crecimiento del gasto corriente sin mantenimiento, y advierte que existe un riesgo de incumplimiento si no se logra la meta de ahorro contemplada en el IAPM.

El CF nota que la política fiscal volvería a presentar una postura expansiva en el 2018, por sexto año consecutivo, lo cual dificultará el proceso de consolidación fiscal previsto para los siguientes años. Además, como mencionó el CF en informes previos, la extensión de esta política podría afectar nuestra sostenibilidad fiscal, incrementando el costo de financiamiento tanto público como privado.

En este contexto, el CF sugiere que se analice la adopción de medidas adicionales que aseguren el cumplimiento de las reglas fiscales y evitar la prolongación de una política fiscal expansiva por más de 6 años consecutivos.

Lima, 24 de mayo de 2018.



.....
WALDO EPIFANIO MENDOZA BELLIDO

Presidente
Consejo Fiscal