PUNTO de EQUILIBRIO

CENTRO DE INVESTIGACIÓN | UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

CRISIS ECONÓMICAS POLÍTICA ECONÓMICA

Más allá del Presupuesto Público: La trampa del equilibrio fiscal, por Marcel Ramirez

Autor

Comunicaciones CIUP

comunicacionesciup@up.edu.pe

06 octubre, 2020

El Congreso tiene aproximadamente dos meses más para debatir y eventualmente aprobar el Proyecto de Ley del Presupuesto Público que el Poder Ejecutivo le remitió hace un mes. Sobre dicho Proyecto de Ley, la siguiente información es la que más se conoce: que alcanza un monto de S/. 183 mil millones, un 3,2% mayor respecto al Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del 2020; que ha priorizado recursos, entre otros, a los sectores de Educación, Salud, lucha contra el COVID-19, el combate de la violencia contra la mujer y que se ha hecho un gran esfuerzo de priorización considerando la difícil situación económica debido a la pandemia.

Recordemos que el presupuesto público es el instrumento de política pública más importante pues pone en cifras el balance entre las prioridades que un gobierno ha fijado para el año en cuestión e identifica quiénes financiarán dichas prioridades; es decir, quiénes soportarán la carga del sistema tributario. El presupuesto público describe, en forma muy general, la existencia de un pacto o acuerdo fiscal implícito. Los más interesados en conocer los detalles de ambos aspectos deberían ser los ciudadanos; este usual desinterés es grave pues refleja un debilitado sentido de ciudadanía. Por ello, ahora más que nunca, este Proyecto de Ley requiere una lectura adicional muy relevante pero poco difundida:

i) La presión tributaria del Gobierno General al 2019 fue de 16,9%, rezagada respecto de lo obtenido en países como Colombia (19,4% del PBI), Ecuador (20,6% del PBI) y Chile (21,1% del PBI); nivel equivalente a aquel que tuvimos en el año 2002. Esto significa que hemos retrocedido más de 10 años en términos de niveles de recaudación y a su vez el país ha crecido en necesidades; es decir, es natural observar un agrandamiento de brechas por un Estado insuficiente.

ii) La ejecución presupuestal promedio de los últimos 5 años ha sido de 85% (Gobierno Nacional, 90%, Gobiernos Regionales, 85% y Gobiernos Locales, 69%); es decir, aun cuando hemos contado con ingresos, todavía no mejoramos la

capacidad de planificar y ejecutar el gasto en ciertos sectores y gobiernos subnacionales, con el consiguiente costo de oportunidad de recursos no ejecutados.

iii) El incumplimiento tributario (una estimación de la “evasión tributaria”) del IGV es de 34,4% y del Impuesto a la Renta de 49,5%, lo cual refleja una reducida base tributaria y un amplio tax gap; equivalente a 7,5% del PBI, por encima de países comparables como Chile, México y Colombia.

iv) El 80% de los ingresos tributarios se soporta en menos del 1% de contribuyentes y el 50% de dichos ingresos provienen de la recaudación de IGV e ISC; es decir, nuestra recaudación es regresiva y altamente concentrada y dependiente sectorialmente.

v) Los incentivos tributarios vigentes, erróneamente diseñados para promover actividades, comprenden aproximadamente 1,5% del PBI de ingresos no recaudados, con los consiguientes costos de oportunidad y costos en ineficiencias y distorsiones.

vi) Finalmente, existen estimaciones que el costo de la corrupción en el Perú es de aproximadamente 1% del PBI y ya el MEF ha recordado que un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (2018) encontró que Perú tiene ineficiencias de gasto por alrededor de 2,5% del PBI, las cuales están focalizadas en compras públicas.

En suma, estas cifras muestran que el pacto fiscal en el Perú está roto; los gastos se financian con ingresos que provienen de una mínima fracción de contribuyentes y eso resta legitimidad al subestimar el acuerdo entre ciudadanos y Estado. Existen fugas significativas de recursos en forma de actividades de rent-seeking (informalidad, corrupción y sobre-vigencia de incentivos tributarios mal diseñados) e ineficiencia de la gestión pública. Existen debilidades estructurales (alta informalidad, baja productividad y debilitada competitividad) que afectan la sostenibilidad de nuestros ingresos fiscales permanentes y definen un sistema tributario pro-recaudación y no pro-inversión, ni pro-productividad.

Aunque realizar pronósticos en economía siempre comprende un cierto grado de error, el año 2021 enfrenta mayor incertidumbre (contexto post pandemia y año electoral) a dicho ejercicio y por ende, el Proyecto de Ley del Presupuesto Público 2021 tiene dos causas de incertidumbre; la velocidad de recuperación del espacio fiscal y la capacidad de ejecución efectiva del recurso disponible.

Recuperando el Espacio Fiscal

Se describe la fortaleza macrofiscal de un país como lograr un déficit fiscal que, aunque financiado con deuda, no es demasiado alto respecto al PBI del país y cuenta con un ahorro fiscal para la época de “vacas flacas”. Cuando este equilibrio se mantiene en el mediano plazo le llamamos sostenibilidad fiscal, es decir, se balancean los ingresos fiscales, los gastos (incluyendo el servicio de la deuda), cumpliendo con una meta preestablecida de déficit fiscal y no superando el límite

de deuda legal (como % del PBI). Lograr progresivamente este equilibrio alrededor de una meta de déficit fiscal es lo que se conoce como “consolidación fiscal”.

¿Existe una forma correcta de lograr la tan ansiada consolidación fiscal? Eso depende de las características del país en cuestión. En el caso del Perú, la forma incorrecta es la siguiente; lograr una consolidación fiscal a costa de menores gastos de capital (inversión pública), mayores gastos corrientes y de una presión tributaria relativamente estancada. Al cierre del 2019, se logró un déficit fiscal de 1,8% (incluso menor a la meta de 2,9%) y una presión tributaria de escasamente 14,9% (similar a la de año 2009) y un gasto corriente de 23% del PBI. En otras palabras, esta “consolidación fiscal” se logró a costa del estancamiento de la inversión pública y de un aumento progresivo del gasto corriente. Una consolidación fiscal altamente costosa para el bienestar de los peruanos.

Algunos podrían afirmar que existió una estrategia detrás de esta consolidación fiscal; mantener una deuda/PBI menor del 30% (límite establecido en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal) que aseguraría salir a los mercados a levantar fondos a tasas de interés bajas cuando fuere necesario. Este punto de vista es engañoso, pues equivale a decir que es correcto que una familia se mantenga sobreviviendo “con las justas”, viviendo en una casa que requiere urgente reparación, los hijos mal vestidos y alimentados, pero con capacidad para endeudarse de ser necesario. El punto crítico es que lo más importante siempre debió ser el bienestar de la población por encima de un subóptimo balance fiscal.

Ya el Marco Macroeconómico Multianual de abril 2016 advertía que si se quería crecer a tasas sostenidas de 5% había que introducir nuevas reformas y profundizar las ya iniciadas. En ambos casos era necesario incurrir en mayores gastos, corrientes como de capital, pero su financiamiento tendría una restricción en la debilitada capacidad de generar ingresos fiscales permanentes. Cuatro años después, ésta sigue siendo la mayor debilidad de nuestra política fiscal; los insuficientes recursos para financiar el cierre de las brechas sociales que generan enormes costos de bienestar. La desigualdad, la baja competitividad y productividad, así como la tan injusta informalidad son las mayores restricciones para salir de la trampa del ingreso medio y exigen contar con un mejor Estado en capacidad de planeamiento estratégico, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Nada de esto tenemos pues nunca invertimos en calidad de gestión pública.

La incapacidad para comprar y repartir canastas de alimentos, la amenaza permanente de la corrupción, la lenta o escasa ejecución de recursos asignados a ciertos niveles de gobierno, y el desconocimiento de quién forma parte de la población vulnerable de nuestro país sólo demuestran que contamos con un Estado convenientemente incapaz.

Preocuparnos por el equilibrio fiscal matemático demuestra que hemos tenido siempre autoridades acostumbradas a conducir en piloto automático, confiando en

lo efímero del bienestar que generan los precios de nuestros commodities y que nunca demostraron real compromiso con el desarrollo.

En su reciente Panorama Fiscal, la CEPAL reafirma el daño sobre el bienestar de tener una política fiscal que posterga la redefinición de una política tributaria equitativa y eficiente, que privilegia mayores gastos corrientes a costa de reducir el tamaño del capital del país al permitir el estancamiento de la inversión pública, propiciando menores oportunidades para el fomento de la inversión privada y menor bienestar para los más vulnerables.

Presupuesto y Gestión Pública

El presupuesto público es el último eslabón en la cadena de resultados del Planeamiento Estratégico de un país para el desarrollo. Lo que ahí se define gastar debería contribuir a alcanzar los Objetivos Nacionales identificados en un Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN). Por lo tanto, cuanto mejor el presupuesto sea gastado más cerca estaremos de cerrar las brechas que mantienen a nuestra población sin acceso a mejoras de bienestar tangibles y sostenibles. Es decir, la no ejecución del presupuesto o incluso que los ingresos fiscales sean menores que los proyectados nos alejaría de dicho mayor bienestar.

Sin embargo, sobre el PEDN debemos saber que el vigente está desactualizado y que se encuentra en pleno proceso de actualización a cargo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). A pesar de estar desactualizado, los sectores cuentan con planes estratégicos (PESEM) alineados a dicho PEDN y los niveles territoriales se alinean a los PESEM y se les ha pedido que traten de adecuarlos a la Política General de Gobierno y a las Políticas Nacionales. Pero lamentablemente aún no se cuenta con una ruta estratégica que nos conduzca hacia la Visión de Futuro al 2050 (aprobada en el Acuerdo Nacional); un nuevo PEDN que marque la forma de llegar a la visión. Por lo tanto, tenemos una planificación que no asegura que estemos más cerca de llegar a alguna parte con relativa certidumbre. Estas debilidades institucionales son las que aún nos mantienen dentro de la “Trampa del Ingreso Medio” y lejos de ser un país OCDE. Pero más allá de eso, lejos de estar en capacidad de tener un Estado eficaz, suficiente y equitativo.

A pesar de lo anterior, recordemos que el presupuesto público casi se ha duplicado en el lapso de 8 años, pero más que sólo el monto presupuestado, lo que es importante es su ejecución efectiva. En los últimos 4 años, el promedio de ejecución efectiva de Presupuesto fue de 85% (en comparación con el PIM aprobado) y de 65% en lo que respecta al presupuesto de inversión pública. En lo que respecta al Presupuesto 2021, algunos sectores estarán recibiendo menores recursos respecto al PIA 2020 como Vivienda (-20,2%), Saneamiento (-26,1%) y Comunicaciones (-52%) debido a la escasez de recursos públicos por la crisis del Covid-19. Sin embargo, otros estarán recibiendo muchos más recursos que aquellos que fueron capaces de ejecutar en el año 2019, es el caso del sector Vivienda que estaría

recibiendo 31% de lo que ejecutó en el 2019, reflejado deficiencias graves en capacidad de gestión que no pueden dejarse de analizar.

Aunque el MEF ha tratado siempre de resaltar que el presupuesto está pasando por un problema de gestión pública que se viene dando a nivel subnacional en donde hay debilidades en capacidades de recursos humanos y que también se requieren mayores avances en un nuevo y meritocrático servicio civil, lo dramático del argumento es que a los ciudadanos les importa saber cómo todo el Estado funciona para brindar mejoras tangibles y sostenidas de bienestar.

Esto significa que el Ejecutivo necesita urgente una visión integral del proceso que propicia la generación del valor público. En otras palabras, si hay un problema de gestión pública, el responsable de asignar el recurso público no debería permitir que se asigne sin asegurar que esas débiles capacidades o problemas de procedimientos no tengan un compromiso de mejora.

Aunque el MEF delimite su competencia con claridad, resulta incomprensible que nadie en la PCM informe el avance concreto de la implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Parece que a nadie le importara que el dinero se siga mal utilizando y solo se diga “estamos trabajando para impulsar un nuevo servicio civil”, “estamos acompañando a los niveles subnacionales”, “el problema es la descentralización que tiene casi 20 años”, etc. ¿No será que parte de las causas tiene que ver con procedimientos, exigencias que demoran las gestiones internas en adquisiciones, ejecución de inversión, etc? ¿Se cuenta con una evaluación de los procesos administrativos de nuestro Sector Público?

Recomendaciones

La decisión está ahora en la cancha del Congreso. La Comisión de Presupuesto debería exigir al Ejecutivo a fijar metas concretas de mejora de la gestión pública a cambio que los recursos públicos se sigan asignando a mejorar el bienestar colectivo. Se requieren nuevas reformas en la institucionalidad que permitan que la exigencia ciudadana se convierta en presión real sobre las autoridades. Requerimos conocer los resultados de una profunda evaluación del Sistema Tributario del país pues una reforma integral es ahora más que urgente considerando que el horizonte económico desde el 2021 tiene que ser no sólo de rebote pero de crecimiento más estratégico, equitativo, descentralizado e inclusivo.

Así, no se debe permitir que este sea un año más en que la aprobación del Presupuesto sea una mera formalidad y donde Ejecutivo y Legislativo afirmen que cumplieron con su responsabilidad, pero luego no se concreten las mejoras y solo se “responsabilicen” mutuamente.

Los peruanos que están naciendo en este momento merecen tener mejores y mayores oportunidades que los jóvenes y adultos de hoy. La crisis de la pandemia profundizará la pobreza, la desigualdad y la informalidad, exigiendo el diseño de

una política fiscal potente, que impulse la reactivación económica, mantenga las capacidades del sector salud, impida el mayor deterioro de bienestar de la población vulnerable del país y más temprano que tarde inicie un proceso consensuado de reconstrucción del pacto fiscal alrededor de un sistema tributario con visión pro-desarrollo y un sistema de protección social.