



No hipotecar nuestro futuro

Responsabilidad y transparencia en el manejo fiscal para el 2021

Este año 2020 es para el Perú un año de crisis y desafíos. La emergencia sanitaria por el COVID-19 se refleja en un terrible costo humano: más de 30 mil compatriotas fallecidos, según cifras oficiales, y muchos miles más que no han sido contabilizados, o que, habiendo sobrevivido, arrastrarán secuelas durante el resto de sus vidas. El impacto de la pandemia no solo afecta la salud de las personas, a esto se suma una brutal contracción de la economía y un profundo deterioro en el campo social. La masiva pérdida de empleo golpea duramente a las familias; estimándose que más de 3 millones de compatriotas están cayendo en la pobreza debido a la crisis.

A este escenario desolador se sumó una crisis política sin precedentes, generada por los mismos que debían ser los garantes y defensores de la institucionalidad. Esta crisis puso en riesgo la gobernabilidad y la viabilidad del sistema democrático y solo pudo ser revertida gracias a la movilización de miles de peruanos, mayormente jóvenes, que tomaron las calles en defensa de la democracia y en protesta contra la corrupción y el autoritarismo.

La presidencia del Sr. Francisco Sagasti ofrece al país la oportunidad de un gobierno de consenso, que retome la lucha contra la pandemia, que establezca la situación económica, que atienda las urgencias sociales y garantice la transición hacia un nuevo gobierno en julio del 2021. Sin embargo, más allá de las buenas voluntades se perfila un periodo de pugna que pone en riesgo la recuperación económica y social, la gobernabilidad del país y la vigencia del sistema democrático que tanto nos costó a los peruanos recuperar.

Más allá de la crisis generada por una clase política desconectada de la realidad del país, el Estado tiene que seguir operando y atendiendo las demandas y necesidades de los ciudadanos. La agenda del nuevo gobierno debe dar prioridad a la solución de las necesidades más urgentes. La pandemia no espera, tampoco la pobreza y la desigualdad.

El buen manejo de los recursos públicos, articulados mediante el presupuesto público, así como la recuperación de las actividades económicas y las inversiones, resultan cruciales en estos momentos. El Presupuesto Público, la herramienta fundamental para el funcionamiento del Estado y sus instituciones, viabiliza las políticas y programas del Estado para garantizar derechos esenciales, proteger y promover a los sectores más vulnerables. Por ello, en el escenario de crisis e incertidumbre actual, se requiere que el manejo de los recursos fiscales, que pertenece a todos los peruanos y que son canalizados a través del presupuesto público, se realice de manera oportuna, eficaz y con la debida transparencia, evitando que respondan a intereses ilegítimos o negociaciones indebidas.

El Grupo de Justicia Fiscal insta al gobierno y al Congreso a garantizar que el debate y aprobación del Presupuesto Público para el año 2021 se lleve a cabo con transparencia y legitimidad, a fin de impulsar la lucha contra la pandemia, proteger a los sectores vulnerables y avanzar en la reactivación económica con inclusión y equidad, asegurando la gobernanza y el desarrollo sostenible. Invocamos anteponer el interés nacional a sus agendas particulares y alcanzar un legítimo consenso del Presupuesto Público 2021.

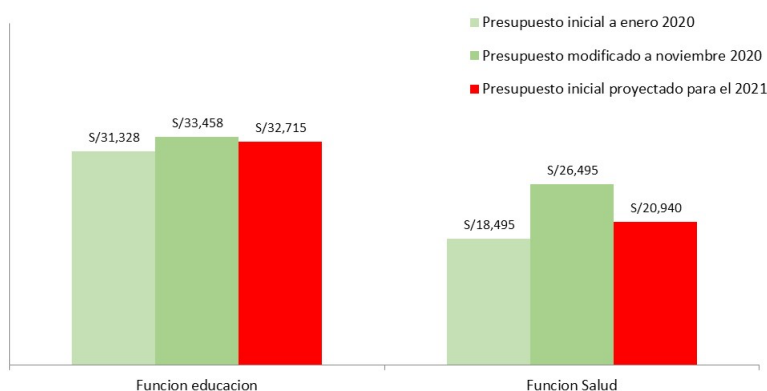
Por ello, como Grupo de Justicia Fiscal planteamos lo siguiente:

- **Priorizar la salud y la educación**

Tal como ha señalado el presidente Sagasti en su mensaje a la nación, la salud y la educación deben ser prioritarios en las políticas de Estado, asignando recursos suficientes. Históricamente la salud y la educación en el Perú han sido sectores desfinanciados y los incrementos que se han dado en el 2020, en el contexto de la emergencia nacional, no han sido suficientes para revertir esta situación.

En ese sentido, si bien en el proyecto de presupuesto para el 2021 se incluye un incremento para estos sectores, los montos son inferiores a los presupuestos que se [ampliaron debido a la crisis del COVID19](#). Así, parecería que desde el Estado se asume que en el próximo año la salud y la educación no estarán en emergencia y que, por lo tanto, los recursos adicionales requeridos durante la pandemia ya no serán necesarios. Ello representa un riesgo para la vida y el bienestar de millones de peruanos; por lo que, incluso reconociendo las restricciones fiscales, se deben hacer mayores esfuerzos para expandir el presupuesto 2021 de estos sectores clave.

Presupuesto para salud y educación 2020 – 2021, millones de S/



Fuentes: MEF; elaboración propia.

Demandamos una revisión integral del proyecto de presupuesto 2021 reajustándolo a legítimos objetivos y criterios, ampliando las asignaciones para salud y educación acorde a una estimación realista de los requerimientos para el próximo año, considerando como base lo que estos sectores ya tienen actualmente asignado en el presupuesto modificado 2020.

- **Ampliar la protección social**

El fuerte impacto del COVID-19 en nuestro país se debió, en parte, a la inexistencia de un sistema adecuado de protección social, integral y universal, que cautele y proteja a los peruanos a lo largo de su vida. Décadas de una visión sesgada de la protección social, basada en el concepto de “focalización”, donde la atención de los programas sociales se dirigió únicamente a los sectores más vulnerables, se tradujeron en la incapacidad del Estado para atender y apoyar a la población al desatarse la pandemia.

Las lecciones que nos deja la pandemia son claras: el Perú no puede continuar con una política de protección social disminuida en recursos y capacidades, centrada solo en atender los focos más críticos. La protección social debe tener una visión integral de desarrollo de la persona, lo cual demanda mayores esfuerzos y mayor dotación de recursos.

Durante el 2020 los recursos para la protección social se duplicaron en respuesta a la crisis del COVID-19 y se dieron bonos de ayuda a las familias. Se pasó de S/ 6 796 millones en el presupuesto inicial del 2020 a S/ 14.113 millones en el presupuesto modificado. Sin embargo, en el proyecto de presupuesto 2021, los recursos para la protección social caen a S/ 6.913 millones, lo que evidenciaría que el apoyo dado a las familias durante la crisis de la pandemia es excepcional y transitorio.

La recuperación tomará tiempo. Se estima que este año, 2020 [más de 3 millones de peruanos y peruanas caerán en la pobreza](#), incluyendo más de 1 millón de niños. Ellos se sumarán a los 7 millones de compatriotas que ya se encontraban en situación antes de la pandemia. Sin embargo, el presupuesto 2021 que se propone para la Protección Social no reconoce esta realidad, y se incrementa en apenas 1,7 %. El Presidente Sagasti ha señalado la intención de [extender el bono universal](#), pero tiene que ser asegurado y viabilizado con la correspondiente asignación de recursos presupuestales.

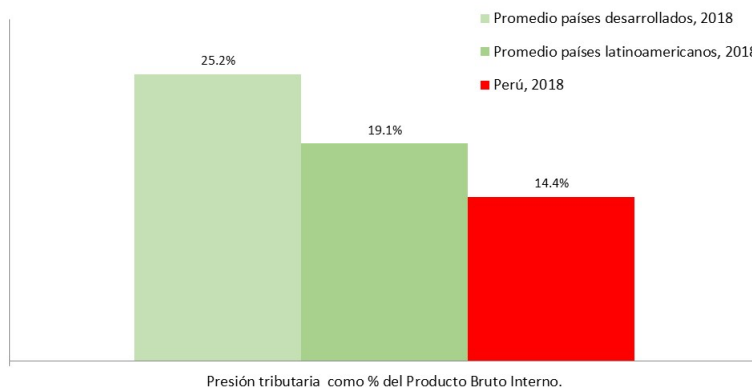
Demandamos que se amplíen las asignaciones para la Protección Social en el presupuesto 2021. Debe confirmarse la extensión del bono universal familiar por lo menos para el primer semestre del próximo año; debe ampliarse el alcance y el monto de asignaciones de programas como JUNTOS y Pensión 65, ajustándolos a las proyecciones de incremento de la población pobre y vulnerable. Asimismo, como parte del proceso de recuperación económica y social, pedimos que se amplíe la cobertura del programa Haku Wiñay para el fortalecimiento de la economía de las familias rurales.

- **Impulsar una reforma tributaria con equidad**

Como [ha señalado el presidente Sagasti](#), enfrentamos una situación fiscal precaria, con una caída en la recaudación que podría llegar al 30 % en este año. La dramática caída de los ingresos fiscales este año, como resultado de la pandemia, ha sido inevitable y se prolongará en buena medida durante el 2021. Sin embargo, factores de larga data contribuyen a agravar la precariedad fiscal y hacen incierta la recuperación.

Previo a la crisis de la pandemia, el Perú ya figuraba entre los países latinoamericanos con menor presión tributaria, con apenas 14,4 % del PBI en el 2018, muy por debajo de los estándares regionales y de los países más desarrollados. Esta situación de insuficiente recaudación se explica por una serie de factores tales como el fraude fiscal, la informalidad y el crecimiento desordenado de los beneficios tributarios.

Presión tributaria, % del PBI



Fuentes: OCDE; elaboración propia.

Se debe tomar en cuenta que la consecuencia de una recaudación débil es un Estado desfinanciado y eso se ha reflejado en la precariedad del Sistema de Salud ante la pandemia. Por eso, es preocupante que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) plantee una política fiscal pasiva para los próximos años, asumiéndose que la recaudación se recuperará gradualmente como resultado del crecimiento económico. Pero aunque es cierto que el crecimiento de la economía usualmente da como resultado el incremento en la recaudación, en nuestro país presenta serias limitaciones pues ni siquiera en los mejores años de crecimiento económico la tributación alcanzó niveles aceptables y nunca hemos logrado cumplir la meta mínima de [recaudar al menos el 18 % del PBI](#), según se estableció en el Acuerdo Nacional del 2002.

Las proyecciones del MEF asumen que la recaudación crecería gradualmente hasta el [16,9 % del PBI recién en 2024](#). Bajo las actuales condiciones, esta meta de recaudación resulta no solo insuficiente, sino improbable, pues no se han precisado qué medidas permitirían dicho incremento, como [señaló el Consejo Fiscal](#) presidido entonces por el actual Ministro de Economía.

Ante esta situación, la respuesta desde el estado no puede ser la pasividad y la inercia fiscal. Aunque el actual es un gobierno de transición, ello no debe ser impedimento para que se propongan y adopten medidas en el campo tributario que, en el mediano y largo plazo, garanticen recursos suficientes para la educación, salud, protección social y el agro.

Entre los elementos clave que debe tener la reforma del sistema tributario está, en primer lugar, la lucha contra el fraude fiscal, pues se estima que la evasión y elusión en el pago del impuesto a la renta y el IGV le costó al país [el equivalente a 8 % del PBI](#) en el 2019, casi S/ 60 mil millones. Aunque en los estimados oficiales se asume que en los próximos años la recaudación se incrementara en 1,5 % del PBI, gracias a la reducción del fraude fiscal, no hay ninguna precisión sobre las [medidas que garantizarían tal reducción](#). De igual manera, se requiere racionalizar el régimen de beneficios tributarios que le [cuestan al país más de 2 % del PBI al](#) año y que, en muchos casos, se dirigen a sectores y actividades bajo cuestionamiento, como las universidades privadas con fines de lucro, casinos y tragamonedas.

Es inaceptable que el país siga arrastrando el problema de las [deudas tributarias impagas](#) de grandes contribuyentes. Se estima que las grandes empresas tienen más de [800 procesos abiertos por más de S/ 20 mil millones](#). La reciente pretensión de estas grandes

empresas, en plena pandemia, de que se les aplicase la [prescripción de más de S/ 9 mil millones de deudas tributarias](#) evidencia que este es un asunto urgente a resolver para financiar la inversión en salud y educación.

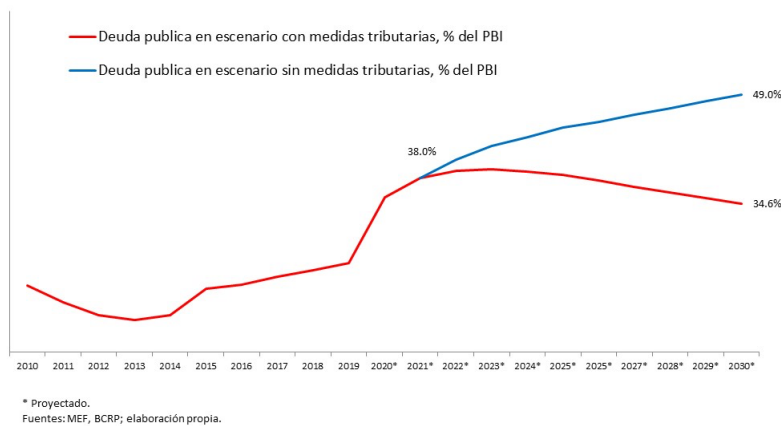
Planteamos que desde el gobierno se plantee una agenda tributaria multianual con medidas y metas específicas incluyendo: a) la reducción del fraude fiscal y la lucha contra los paraísos fiscales; b) la revisión integral y racionalización del sistema de beneficios tributarios; c) el fortalecimiento de la recaudación del impuesto predial sobre las grandes propiedades, y d) zanjar el problema de las deudas tributarias. Esta agenda tributaria multianual debe ser objeto de reconocimiento formal por las fuerzas políticas que aspiran a ser gobierno en 2021, a fin de darle continuidad y asegurar que finalmente se alcance la meta de elevar la recaudación a 18 % del PBI antes del 2026 y los incrementos en la recaudación que se registren del 2021 en adelante vayan prioritariamente a salud, educación y protección social.

- **Mantener el balance fiscal con equidad y solidaridad**

Ya desde antes del embate del COVID-19, las cuentas fiscales se encontraban bajo fuertes presiones debido a ingresos insuficientes y volátiles por la dependencia de las actividades extractivas, lo que se traduce en un persistente déficit cubierto mediante endeudamiento. Entre el 2013 y el 2019, la deuda pública pasó del 19,2 % al 26,8 % del PBI. En 2020, debido a las urgencias de la atención a la emergencia, la deuda pública ha crecido considerablemente y seguirá creciendo hasta alcanzar casi 40 % del PBI en 2023 según las proyecciones oficiales.

Las proyecciones del MEF sobre la evolución de la deuda pública se sustentan en una serie de supuestos optimistas, tales como altas tasas de crecimiento en el periodo 2021 -2024, una fuerte y rápida recuperación en los precios internacionales de nuestras exportaciones mineras o una efectiva reducción del fraude fiscal. No se ha considerado debidamente cargas contingentes que pudieran surgir debido a compromisos en las asociaciones público-privadas o la ejecución de garantías dadas por el Estado en el marco del programa Reactiva Perú. Así, de no cumplirse el escenario optimista de incremento de la recaudación, la deuda pública podría llegar a niveles del 50 % del PBI o más, abriendo la puerta a una crisis fiscal mayor.

Deuda pública real y proyectada, 2010 - 2030



El presidente Sagasti ha anunciado que el Estado se [endeudará en S/ 30 mil millones](#) para cubrir la brecha fiscal en el 2020-2021, lo que representa una enorme carga fiscal que debemos pagar en el futuro, restando recursos para otras urgencias. En esas condiciones es indispensable que las operaciones de endeudamiento se realicen con transparencia no solo en sus procedimientos, sino también en sus fines, respondiendo a necesidades de gasto de sectores prioritarios, asegurando que estos recursos se destinen a fines legítimos.

Pedimos que a) las operaciones de endeudamiento sean transparentes y con fines legítimos, con aprobación mediante ley expresa, detallando el destino de los recursos y priorizando los requerimientos de sectores claves como salud y educación; b) se reestablezcan topes legales reajustados para el endeudamiento respecto al PBI; c) sincerar las obligaciones adicionales que deberá asumir el estado peruano en el periodo 2021–2026 por garantías y apoyos a la asociaciones público-privadas y obligaciones contingentes.

- **Descentralizar y mejorar la ejecución presupuestal**

Una ejecución oportuna y eficiente de los recursos públicos es indispensable para la recuperación económica y social, generando demanda y puestos de trabajo. Lamentablemente, hasta el momento la ejecución del presupuesto público en lo que va del 2020 muestra serios retrasos en su ejecución debido al impacto de la pandemia que paralizó las actividades del Estado, en particular en el gasto de inversión. Para mediados de noviembre apenas se había ejecutado el 37,5 % del presupuesto para la inversión pública en general.

Cabe indicar que en el marco de la emergencia del COVID-19, los recursos para inversión al nivel subnacional se han ampliado considerablemente. Los gobiernos locales han [incrementado en 150 % su presupuesto para inversiones](#) respecto a lo que tenían asignado a principios del año, mientras los gobiernos regionales lo vieron aumentar en 40 %. Pero, para mediados de noviembre, los gobiernos locales apenas habían ejecutado el 33 % de su presupuesto de inversión mientras que los gobiernos regionales habían ejecutado poco más del 40 %. Incrementar fondos, sin acompañarlo con el apoyo técnico adecuado se puede traducir en problemas de ineficiente ejecución, que podrían extenderse al 2021.

La descentralización fiscal es un proceso que debe impulsarse con orden y equidad. Está pendiente una agenda de sinceramiento y sostenibilidad del financiamiento de los gobiernos subnacionales. Manejar mejor el endeudamiento directo por parte de regiones y municipios, hacer frente a la volatilidad de los ingresos por canon y regalías provenientes de las industrias extractivas o direccionar mejor los ingresos de las industrias extractivas hacia la inversión en salud y otros rubros prioritarios, son temas que deben abordarse como parte de una agenda de gobernabilidad que vaya más allá del horizonte del actual gobierno de transición.

Lima, 27 de noviembre de 2020



El Grupo de Justicia Fiscal Perú (GJF Perú) es una plataforma de organizaciones de la sociedad civil constituida con el objetivo de promover y apoyar políticas públicas en favor de la Justicia Fiscal. Está conformado por cuatro instituciones: CooperAcción, Grupo Propuesta Ciudadana, Natural Resource Governance Institute y Oxfam.



www.justiciafiscal.pe