

El objetivo de este documento es, mediante un análisis macroeconómico, presentar una primera aproximación al proyecto de presupuesto 2003, presentado al Congreso de la República por el Ejecutivo en agosto de 2002.

Tal como lo establece la Ley N° 27245- Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, en mayo del presente año, el MEF publicó el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) para los años 2003 a 2005. Este debe incluir la declaración de principios de política fiscal, presentando los lineamientos de política económica y los objetivos de la política fiscal de mediano plazo, así como las medidas de política y los estimados de los resultados del Gobierno general y del Sector Público Consolidado y su financiamiento. Además, contiene las metas de la política fiscal a ser alcanzadas en los próximos tres años. El documento también incluye los supuestos macroeconómicos (crecimiento del PBI, inflación, tipo de cambio y exportaciones e importaciones), las proyecciones de ingresos y gastos fiscales, el nivel de endeudamiento público y un perfil del pago de la deuda de largo plazo.

De acuerdo con el Reglamento de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, los proyectos de leyes anuales de presupuesto, de endeudamiento y de equilibrio financiero, que deben ser remitidos por el Poder Ejecutivo al Congreso, deben ser consistentes con el MMM y con el resultado del Sector Público Consolidado y el gasto anual no financiero del Gobierno general. En ese sentido, es importante contrastar el contenido del proyecto de ley de presupuesto 2003 con el MMM, para analizar si efectivamente se mantienen los lineamientos, proyecciones y supuestos contenidos en este o si, por el contrario, el proyecto de presupuesto plantea cambios significativos. Por otro lado, con el objetivo de analizar la viabilidad de los lineamientos formulados y las metas planteadas, resulta importante contrastar las proyecciones de va-

«La barrera del 3% de crecimiento, solo se superó en el año 2000 y en 2002la realidad fue distinta para los años 1998, 1999 y 2001, en los cuales la tasa de crecimiento promedio fue de 0,53%»



riables macroeconómicas clave con otras proyecciones realizadas por instituciones independientes.

El presente artículo centra el análisis en cuatro aspectos clave: el crecimiento del sector productivo, el resultado económico del sector público consolidado, el endeudamiento público y las privatizaciones y concesiones. Finalmente, dado que uno de los aspectos más cuestionados es la inclusión de un tipo de cambio bajo como supuesto macro, hemos tratado de estimar el posible impacto que podría generar, en el presupuesto público, un error de cálculo en el supuesto de tipo de cambio promedio.

Crecimiento

La evolución de la tasa de crecimiento del PBI ha seguido un rumbo errático en los últimos cinco años. La barrera del 3% de crecimiento, solo se superó en el año 2000 y en 2002. Sin embargo, la realidad fue distinta para los años 1998, 1999 y 2001, en los cuales la tasa de crecimiento promedio fue de 0,53%.

Los principales factores que explican el crecimiento por encima de 3% en esos dos años, son el elevado gasto público para la campaña re-reeleccionista de Fujimori en el primer semestre del año 2000 y el efecto Antamina, que significó un aumento de 16,7% en el PBI minero de 2002. Ambos son elementos asociados a coyunturas particulares, que no se repetirán.

1/ Resumen del documento homónimo. Podrá descargar la versión completa desde www.consortio.org/presupuesto

El proyecto de Presupuesto para 2003 asume una tasa de crecimiento de 4%. Esta cifra es consistente con el MMM 2003-2005, que a su vez estima en 5% el crecimiento anual promedio para ese mismo período. Se supone que este incremento en la actividad productiva estaría básicamente impulsado por tres factores:

- El incremento de la demanda global, como consecuencia de una sustancial mejora en el contexto internacional. Ello se traduciría en una mayor demanda de nuestros productos de exportación, que en más del 60% son comercializados hacia Europa, Norteamérica y algunos países de la región. Adicionalmente, la ratificación y ampliación del ATPA contribuirá en este esfuerzo de crecimiento hacia afuera.
- El incremento de la inversión privada en 9% para el año 2003, para lo cual se plantean como principales requisitos la estabilidad macroeconómica e institucional, así como el fomento del ahorro público y privado. A diferencia del MMM 2003-2005, que plantea la necesidad que este proceso sea liderado por las privatizaciones y concesiones, el Proyecto de Presupuesto 2003 asume ingresos por privatización de S/. 1.424 millones que, en todos los casos, se refieren a ventas de acciones remanentes y/o saldos de ventas a plazos.
- El crecimiento del año 2003 estaría liderado por los sectores construcción (7%) y minería e hidrocarburos (4,9%). El primero debido a la dinamización impulsada por el Estado, a través del programa Mivivienda; y el segundo, por la tendencia creciente de la extracción minera y el ingreso de nuevos proyectos.

Sin embargo, este supuesto de crecimiento establecido en el Proyecto de Presupuesto 2003 resulta demasiado optimista. En primer lugar, es improbable que la inversión privada crezca 9% durante el año 2003. La situación de incertidumbre entre los inversionistas y la ausencia de una política clara desde el Gobierno con respecto al tema de las privatizaciones y



concesiones, repercutirán sobre la inversión privada. En segundo lugar, el escenario internacional no es positivo; no solo por el conflicto bélico en Oriente Medio, sino también por la coyuntura económica en Argentina, Uruguay y Brasil, la que ha desviado el foco de atención de los flujos de capitales internacionales de nuestra región.

Resultado económico del Sector Público Consolidado

Si bien el principal riesgo que presenta la economía peruana desde 1999 es la continua recesión en la que se encuentra, el segundo problema es el déficit fiscal. El desequilibrio macroeconómico se ha acentuado, a la vez, por los dos factores que explican el déficit fiscal: la caída de los ingresos tributarios y el incremento del gasto público corriente, tal como se aprecia en el cuadro 1.

Los principales factores que han influido en la caída de los ingresos han sido las exoneraciones del IGV, las exoneraciones de ganancias de capital, a la producción en la Amazonía vendida dentro de la región; y el IGV y el ISC a la venta de combustibles en la región, que han tenido un costo fiscal de 1% del PBI. Adicionalmente, la proliferación de regímenes especiales,

Cuadro 1

Ingresos tributarios *versus* gastos corrientes
(% del PBI)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ingresos tributarios (A)	13,9	14,1	13,8	12,5	12,1	12,3
Gastos corrientes (B)	11,5	11,4	11,9	12,5	12,7	12,6
Resultado económico (A)-(B)	2,5	2,7	1,9	0,0	-0,6	-0,3

Fuente: BCR

Elaboración: Análisis Independiente del Presupuesto



que implica la reducción de la tasa de impuesto a la renta y la reducción de aranceles a más de 1.300 partidas de insumos no producidos en el país, tiene un costo anual de 0,9% del PBI.

Otro elemento, por parte de los ingresos, que ha presionado sobre la recaudación tributaria ha sido el mal uso de los Convenios de Estabilidad Tributaria, a través del establecimiento de normas inconstitucionales que permitieron a varias empresas reevaluar sus activos de una manera desproporcionada, con el objetivo de depreciarlos por segunda vez con fines tributarios. Así, el impacto en el período 1997-2000 de estos convenios fue de S/. 630 millones. Esto no incluye la evaluación completa que viene realizando la Sunat sobre el impacto tributario de los 660 convenios firmados durante la década pasada por el Ejecutivo.

Por el lado del gasto, hubo una expansión del gasto corriente no financiero en el segundo semestre de 1999 y primer semestre de 2000, lo cual estuvo asociado a la coyuntura electoral. Bajo esta tendencia, el resultado económico del Sector Público Consolidado entre 1999, 2000 y 2001 ha sido 2,8% anual en promedio y el estimado para el año 2002 fue de 2,2%, con el objetivo de reducirlo para el año 2005 a 0,8% del PBI.

El Proyecto de Presupuesto de la República para el año 2003 supone un resultado económico de 1,9% del PBI, consistente con la programación establecida en el MMM. Sin embargo, no queda claro cómo se lograría este objetivo, pues, en el mismo documento, el programa fiscal prevé un incremento de los ingresos tributarios de 12,0% a 12,4% del PBI para el año 2005 y, a la vez, un incremento del gasto social de 8% a 10% del PBI. Así, con este crecimiento de ingresos tributarios y con la proyección de crecimiento del PBI para el próximo año, tendríamos una presión tributaria esperada de 12,3% para 2003. Dicha presión tributaria es, sin embargo, insuficiente y origina que se recurra a mayores operaciones de crédito externo e interno.

En efecto, el Proyecto de Presupuesto 2003 no prevé un incremento sustantivo de los ingresos tributarios. La ausencia de una reforma tributaria no permite el flujo continuo de ingresos para financiar las crecientes demandas sociales de nuestra población, de tal modo que los ingresos tributarios para el año 2003 se estiman en 11,9% del PBI, es decir, una recaudación tan baja que solo permitiría financiar el 64,9% de nuestro presupuesto.

Endeudamiento

Las operaciones de crédito interno se han estimado en S/. 1.845 millones, de los cuales más del 95% serán a causa de la emisión de bonos internos y el resto corresponderá al crédito otorgado por el Banco de la Nación.

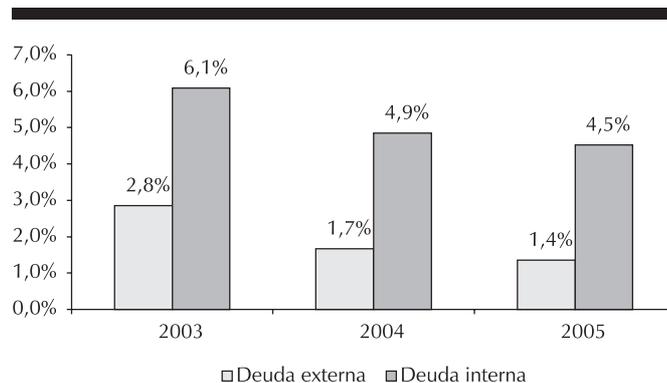
Las operaciones de crédito externo se pueden dividir en dos tipos: con organismos internacionales y operaciones fungibles del tesoro (emisión de bonos externos). Entre las operaciones de crédito con organismos externos, cabe resaltar la presencia del JBIC de Japón y una entidad alemana. Los demás organismos son los multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Corporación Andina de Fomento (CAF), etc. El monto aproximado es de S/. 6.230 millones.

Los recursos obtenidos por la deuda interna serán utilizados para labores de defensa contra desastres naturales, equipamiento municipal básico y pago del servicio de deuda. Los recursos por endeudamiento externo, por su parte, serán utilizados en proyectos de infraestructura, educación, salud, derechos de propiedad, de irrigación, etc.

El gráfico 1 muestra que la tasa de crecimiento de deuda interna es mayor que la de deuda externa para el

Gráfico 1

Tasa de crecimiento de la deuda



Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2003-2005



período 2003-2005. Esto sería resultado de una estrategia por diversificar las fuentes de financiamiento del Gobierno, tendiendo a recurrir al mercado de capitales doméstico para colocar papeles de deuda en soles y, al mismo tiempo, promover el desarrollo del mercado de capitales local.

Si bien, bajo un análisis estático del presupuesto del 2003, el impacto de una devaluación del nuevo sol respecto del dólar estadounidense no parece ser importante, sí hay un riesgo latente por la devaluación del dólar respecto del euro y el yen, pues esta afecta el saldo total de la deuda en términos de dólares, donde cerca del 28% de la deuda externa está en euros y yenes. Así, si el dólar estadounidense se devalúa respecto del euro y el yen, la deuda en euros y yenes se hace más cara (en términos de dólares). Según el Banco Central de Reserva, existe un riesgo de abultamiento del saldo de deuda externa por devaluación del dólar; donde, por cada punto porcentual que se devalúa el dólar, la deuda pública externa peruana aumenta en US\$ 70 millones, lo que equivaldría a poco más del 0,1% del PBI. De esta manera, la devaluación del dólar de casi 10% frente al euro y el yen, ocurrida durante el primer semestre de 2002, generó un incremento (en términos de dólares) del *stock* de deuda de US\$ 710 millones y un incremento de US\$ 40 millones en el servicio de la deuda.

Privatizaciones y concesiones

Aunque se muestra que los ingresos por este rubro serán de S/. 1.424 millones, no queda claramente establecida aún, una política que defina específicamente las industrias estratégicas que deberían ser vendidas, para promover la eficiencia económica, y las que, por su sensibilidad social o económica, deberían ser entregadas en venta o concesión. Del mismo modo, tampoco se ha definido una estrategia general de promo-

ción de la inversión privada, en la cual las privatizaciones podrían cumplir una función dentro de un conjunto mayor de instrumentos y herramientas orientadas a este fin.

La distribución de estos ingresos por privatizaciones y concesiones, tal como se muestra en la exposición de motivos, se centralizaría en dependencias del MEF: Fondo de Estabilización Fiscal, Fopri y Tesoro Público. Entre los tres dan cuenta de más del 50% (S/. 718 millones), mientras que para las instituciones destinadas a servir como apoyo a los nuevos gobiernos regionales, como el Fondo de Compensación Regional y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, se destinan S/. 704 millones.

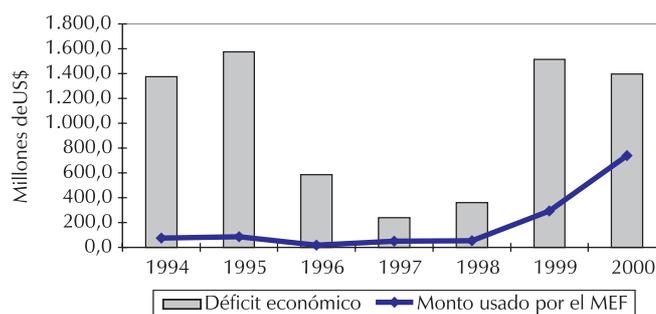
Es importante darle mayor énfasis al diseño de los futuros gobiernos regionales, porque de esto dependerá el éxito del experimento. Mientras no se destinen más fondos para estos fines, no se conocerá a ciencia cierta qué futuro les espera a los gobiernos regionales, sobre todo teniendo en cuenta que más de la mitad de los recursos generados por este concepto se refiere a empresas ubicadas fuera de Lima.

Durante la década de 1990, gran parte de los recursos obtenidos del proceso de privatización se utilizó para cubrir el déficit fiscal. Este mecanismo se acentuó a partir del año 1998, como consecuencia de la necesidad de mayores requerimientos de efectivo frente a la caída de los ingresos tributarios, tal como se aprecia en el gráfico 2. Así, lo recibido por la venta de más de 60% de los activos del Estado peruano, que solo se realiza una vez, se destinó a sus requerimientos de financiamiento.

Un elemento adicional, en este proceso, es que no se utilizaron otros mecanismos de promoción de la in-

Gráfico 2

Déficit fiscal y recursos de la privatización usados para cubrirlo



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas



versión privada que estaban contemplados en el Decreto Legislativo 674, entre los que se encontraban la asociación con el Estado a través de *joint ventures*, la transferencia a través de la capitalización de deudas en las empresas y las concesiones. Un ejemplo exitoso de estos mecanismos se ha dado en Bolivia, donde el socio estratégico que adquiere la empresa pública se compromete a invertir el mismo valor que aporta el Estado, al mismo tiempo que las acciones se transfieren a la población, fomentando la participación accionaria. Mediante este mecanismo, se han generado flujos de inversión de más de US\$ 1.600 millones para la economía boliviana en los últimos cinco años.

En conclusión, el Estado peruano debe planificar una estrategia de promoción de la inversión privada, cuya base no sea únicamente la venta de activos. Además, debe priorizarse la inversión en ciencia y tecnología, así como la promoción de las exportaciones y las concesiones.

Conclusiones

Como ya ha sido mencionado, de acuerdo con la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, el proyecto de presupuesto anual 2003 debe tener como base los lineamientos, proyecciones y supuestos contenidos en el MMM 2003-2005. No obstante, la exposición de motivos del proyecto incorpora algunas modificaciones, en cuanto a los supuestos considerados por el MMM para el año 2003.

Una primera dificultad que surge al momento de contrastarlos es que el presupuesto, si bien hace referencia a ajustes realizados en los supuestos de 2003 (como, por ejemplo, el incremento en la tasa de crecimiento de las exportaciones de 3,6% a 5,1%), no hace mayor mención a lo ejecutado durante 2002 ni a los ajustes

realizados en las proyecciones de dicho año, aspecto que resulta fundamental para poder evaluar si el presupuesto que se propone para 2003 es consistente con lo ejecutado en 2002. Asimismo, tampoco expone los ajustes a las proyecciones para 2004 y 2005, que también son importantes para analizar la viabilidad del presupuesto presentado en el Congreso.

Cabe mencionar que, en setiembre de 2002, el MEF publicó en su página web –mas no en el diario oficial *El Peruano*– el “Informe de seguimiento del Marco Macroeconómico Multianual 2003-2005” correspondiente al primer semestre de 2002. Dicho informe se limita a presentar las cifras de lo ejecutado a junio, pero no expone cuáles son las perspectivas de los distintos sectores o si se han tenido que realizar ajustes a las proyecciones inicialmente consideradas en el MMM 2003-2005. La no exposición de información sobre los ajustes realizados en las proyecciones (tanto del año 2002 como de 2004 y 2005) dificulta el análisis de la consistencia de la propuesta de presupuesto 2003, aun más, cuando es obvio que algunas de las metas no serán cumplidas.

Por otro lado, en términos metodológicos, el presupuesto debe basarse en una concepción cauta de la realidad. Así, por ejemplo, en la medida que no se cumplan las elevadas tasas de crecimiento contempladas, la sobreestimación de la recaudación tendrá un efecto negativo importante sobre el financiamiento del déficit fiscal y la viabilidad del presupuesto. En nuestro caso, el supuesto de crecimiento económico fue elaborado en función del MMM 2003-2005 y ha quedado divorciado de la realidad económica actual, la cual presenta un escenario menos optimista para el Perú en 2003. Un estimado equilibrado del crecimiento peruano para dicho año, debería oscilar alrededor o por debajo del 3%.

Finalmente, para lograr los objetivos planteados en el Proyecto de Presupuesto, es necesario empezar una reforma tributaria integral que permita financiar los requerimientos de gasto en las áreas de nutrición, educación, salud, vivienda, seguridad ciudadana, etc., para los próximos años. Un primer paso, en este sentido, es la eliminación progresiva de las exoneraciones tributarias; así como de los regímenes especiales, que han erosionado la base tributaria durante los últimos años.

«Durante la década de 1990, gran parte de los recursos obtenidos del proceso de privatización se utilizó para cubrir el déficit fiscal»
