

## Años de 'vacas gordas'

El Gobierno actual ha recibido la economía y, en particular, las cuentas fiscales en una situación excepcionalmente favorable. ¡Increíblemente favorable! ¡Tremendamente favorable! Los adjetivos superlativos pueden multiplicarse, pues cualquier comparación del primer año del Gobierno actual con el inicio de los gobiernos anteriores, al menos de los últimos cincuenta años, no encontrará una situación similar.

En efecto, la economía (el producto bruto interno-PBI) creció en 6,4% en el año 2005. Para este año (2006), se proyecta un crecimiento de 6,6%<sup>1</sup>; mientras que el Banco Central de Reserva (BCR) proyecta un crecimiento de 5,7% para el año 2007, con el añadido que dicha institución suele ser más bien conservadora en sus estimaciones.

Este crecimiento de la economía se sustenta, en particular, en un crecimiento espectacular de los precios internacionales de nuestras materias primas de exportación. En efecto, nuestros precios de exportación crecieron 16% en 2005 y este año han aumentado 34%. La onza troy de oro ha alcanzado los US\$ 600, mientras que la libra de cobre, por encima de los US\$ 3, cuadruplica el precio de unos años atrás. Si los precios de nuestras materias primas fueran los del año 2003, registraríamos US\$ 7 mil millones menos de exportaciones<sup>2</sup>, 9% de nuestro PBI actual.

Esta evolución de la macroeconomía y de los precios internacionales ha tenido un impacto importante en los ingresos fiscales. Los ingresos corrientes han pasado de S/. 35 mil millones en 2004 a S/. 41 mil millones en 2005 y a S/. 51 mil millones en 2006. Así, este año, el Gobierno tiene S/. 10 mil millones adicionales de ingresos. Cabe señalar que esta mejoría se logra a pesar de que no se han establecido impuestos a las sobreganancias en la minería,

1/ Ministerio de Economía y Finanzas-MEF (2006). *Marco macroeconómico multianual 2007-2009 (actualización al mes de agosto 2006)*. Lima: MEF, p. 9.

2/ Banco Central de Reserva del Perú-BCRP (2006). *Reporte de inflación: panorama actual y proyecciones macroeconómicas*. Lima: BCRP, setiembre, p. 41.



El Gobierno actual ha recibido la economía en una situación fiscal excepcionalmente favorable.

el gas y el petróleo ni se han aplicado regalías a la mayor parte de explotaciones mineras, aduciendo que están protegidas por contratos de estabilidad tributaria (pese a que el Tribunal Constitucional ha dicho lo contrario).

## Ingresos públicos: ¿se apuesta por la eterna bonanza?

En este contexto, un tema a considerar es el de la sostenibilidad presupuestal del Estado, lo cual resulta un punto particularmente sensible, si se tiene en cuenta el pesado bagaje que Alan García y el partido Aprista arrastran de su primer gobierno, que estuvo marcado por un crónico y profundo déficit en las cuentas fiscales. Por esa razón, resulta necesario analizar con cierta profundidad el nivel de solvencia que tendrán las cuentas fiscales, a partir de los niveles

«Si los precios de nuestras materias primas fueran los del año 2003, registraríamos US\$ 7 mil millones menos de exportaciones, 9% de nuestro PBI actual»

*«[...] el relativo auge económico que estamos viviendo debería entenderse como una coyuntura favorable para impulsar cambios estructurales, ya que facilitan los recursos al Estado para tener un margen de maniobra y asumir con comodidad los costos relacionados con las reformas mencionadas»*

esperados de ingresos para el año 2007 y su probable evolución.

De esta forma, el presupuesto aprobado –hace un año atrás– para este 2006 que aún no termina, ya se encuentra largamente desfasado por la abundancia de ingresos, lo que ha forzado a realizar tres ampliaciones presupuestales hasta el momento. Incluso, es muy probable que haya una cuarta ampliación antes de que concluya el presente año. Dichas ampliaciones presupuestales han significado un acumulado no menor a S/. 3 mil millones, que ha sido adicionado al presupuesto del año 2006. Aun con esas ampliaciones, el BCR ha modificado sus proyecciones de superávit público de 0,2% a 0,8% del PBI. En otras palabras, los aumentos en la recaudación han ido más rápido y han sido mayores que el incremento del gasto público.

Esta tónica de expansión de los ingresos fiscales se ha mantenido para el planeamiento presupuestal del año 2007, dado que el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) propuesto por el Ejecutivo es un 21% superior al del año pasado. Más significativo aún es el hecho de que durante el debate presupuestal en el Congreso de la República, el presupuesto ampliado que el Gobierno propuso ya estaba desfasado en su estimación de ingresos, lo cual hace necesario actualizar dicha información y ajustar consecuentemente el presupuesto del año 2007. En especial, si se considera que existen alrededor de S/. 5 mil millones acumulados en demandas adicionales presentadas por los diversos sectores y pliegos del Estado. Por su parte, el BCRP (2006: 43) estima que la política fiscal tendría un fuerte contenido expansivo el próximo año, pues si se excluyen los efectos del ciclo económico y el auge de precios internacionales, el llamado “déficit estructural” pasaría de 0 (cero) a -1,6% del PBI.

Este favorable comportamiento de la economía, que se traduce lógicamente en un incremento de los ingresos fiscales, no debería hacer perder de vista la necesidad de emprender y desarrollar reformas críticas que debieron ser asumidas largo tiempo atrás, tales como la reforma tributaria, la reforma del Estado, la mejora del gasto social, entre otras. En ese sentido, el relativo auge económico que estamos viviendo debería entenderse como una coyuntura favorable para impulsar cambios estructurales, ya que facilitan los recursos al Estado para tener un margen de maniobra y asumir con comodidad los costos relacionados con las reformas mencionadas.

Sin embargo, resulta preocupante –con respecto a lo anterior– percibir que, bajo la actual bonanza, se está desarrollando una actitud de complacencia y autosuficiencia por parte de las autoridades. Lejos de optar por implementar las indispensables reformas que deberían promover el desarrollo, hay indicios de que el Gobierno estaría cayendo en la fácil tentación de limitarse a administrar la favorable situación actual, dejando las reformas –que no son necesariamente populares o políticamente rentables– de lado.

Signo de ello son las reducidas expectativas existentes con relación a la reforma tributaria, que ha sido un tema que durante años ha estado en el centro del debate económico y político. Pocas dudas caben ahora de que la viabilidad del Estado peruano pasa, necesariamente, por una reforma que amplíe la base tributaria y establezca un sistema impositivo justo y eficaz. Existe amplio consenso en que, actualmente, el nivel de la recaudación está lejos de ser el ideal, pues se encuentra muy por debajo de los estándares internacionales. Así, uno de los objetivos planteados en el Acuerdo Nacional –suscrito por el mismo parti-



Foto CIES

*Resulta preocupante que el Gobierno se limite a administrar la favorable situación actual sin implementar las reformas indispensables para el desarrollo.*



«[...] el MEF proyecta que, para el próximo año, la presión descenderá en casi 1% del PBI con respecto a los actuales niveles, estimados en 14,9%»

do Aprista, entre otros— es elevar de manera paulatina la tributación, hasta alcanzar el 18% del PBI<sup>3</sup>.

Precisamente, es en estos momentos —en los cuales los precios internacionales de las materias primas son especialmente favorables y la economía registra un buen comportamiento— que este tipo de reformas, que siempre enfrentan resistencias entre los afectados, pueden aplicarse con mayor facilidad. ¿Qué mejor oportunidad para establecer un sistema razonable de regalías e impuestos sobre la explotación de materias primas, que cuando las empresas de estos sectores registran una bonanza extraordinaria y los riesgos de afectar inversiones son menores?

Sin embargo, nada de esto se refleja en los planes y propuestas planteados por el Gobierno con respecto a la tributación. Como ejemplo, debe mencionarse el hecho inquietante de que la más reciente versión del *Marco macroeconómico multianual 2007-2009*, que ha publicado el MEF, presenta metas tributarias insuficientes desde un punto de vista de responsabilidad fiscal y consecuencia en el manejo del Estado. Así, acorde con lo expuesto en dicho documento, debe señalarse que no hay mayores expectativas de incrementar de manera sustancial la presión tributaria durante los próximos años. En efecto, el MEF proyecta que, para el próximo año, la presión descenderá en casi 1% del PBI con respecto a los actuales niveles, estimados en 14,9%.

Así, se espera que la recaudación se estanque entre el 14,1% y el 14,2% del PBI para los años 2007 y 2008, respectivamente, y que no será hasta el año 2009 que la presión tributaria volverá a crecer, aunque sin llegar a alcanzar los niveles actuales (MEF 2006: 9). Si bien esta proyección puede sustentarse en que la recaudación ha aumentado fuertemente en este año por el auge de los precios internacionales, se espera que estos registren una corrección hacia la baja en los próximos años. Por lo tanto, no debería renunciarse a mejorar la política tributaria en los años subsiguientes.

La ausencia de metas sustanciales para la recaudación en los próximos años, plantea la cuestión de cómo se financiará el creciente gasto del Estado, especial-



Foto CIES

Muchos de los factores que han explicado nuestro crecimiento son de carácter externo.

mente si se consideran las ambiciosas promesas del Gobierno de elevar el gasto social y de expandir considerablemente la infraestructura pública mediante el publicitado “*shock de inversiones*”. Aparentemente, el Gobierno estaría apostando a que el crecimiento futuro de los ingresos fiscales se produzca únicamente como efecto colateral del crecimiento de la economía, mas no como resultado de una reforma a fondo que mejore y dinamice la recaudación.

De ser cierto lo anterior, esa sería una riesgosa apuesta del Ejecutivo, sustentada en la creencia de que el proceso de expansión de la economía se mantendrá en los niveles actuales en los próximos años. El problema es que este escenario ideal podría muy bien no ocurrir, si se tiene en cuenta que muchos de los factores que han explicado nuestro crecimiento económico en los últimos años son de carácter externo (cotizaciones

«Aparentemente, el Gobierno estaría apostando a que el crecimiento futuro de los ingresos fiscales se produzca únicamente como efecto colateral del crecimiento de la economía, mas no como resultado de una reforma a fondo que mejore y dinamice la recaudación»

3/ Acuerdo Nacional (2005). *Pacto de mediano plazo por la inversión y el empleo digno*. Lima: Acuerdo Nacional, enero, p. 1.

internacionales de nuestras exportaciones, bajas tasas de intereses internacionales, crecimiento sostenible de nuevas potencias económicas como China y la India, etc.) y que no existen garantías de que en efecto se mantengan en los próximos años.

De esta forma, de no tomarse medidas para aumentar la presión tributaria y si se modifica el favorable entorno en el que se mueve la economía nacional, es probable que el Perú enfrente una situación de déficit fiscal a mediano plazo y que deba mantener o incluso recortar los gastos sociales y en infraestructura, que son indispensables para el desarrollo. Algún cambio en los actuales parámetros (por ejemplo, una caída pronunciada en las cotizaciones de nuestras materias primas), que se traduzca en una disminución en los niveles de actividad, podría tener graves consecuencias para el equilibrio presupuestario del Estado. Aun más, si se considera que en un contexto en donde el gasto del Estado se está expandiendo, podría bastar una simple desaceleración en el crecimiento de los ingresos tributarios para poner las cuentas fiscales "en rojo".

### ***El gasto en salud y educación: nuevamente postergados***

Un hecho que causa extrañeza, si se tiene en cuenta el énfasis puesto por el Gobierno en el tema del desarrollo social, alrededor de la educación y la salud, es el poco interés que se ha reflejado en la distribución de recursos en el presupuesto 2007, donde ni el sector salud ni el sector educación parecen haber mejorado significativamente su situación con respecto a los años anteriores.

Foto CIES



*Si la inversión social en salud y educación no aumenta cuando las condiciones económicas son favorables, será más difícil que lo haga cuando las condiciones sean adversas.*

*«La participación del gasto en salud y educación dentro de la estructura del presupuesto no ha variado fundamentalmente respecto de los niveles registrados en los años anteriores...»*

La realidad es que no hay un incremento sustancial en la asignación de recursos para estos sectores socialmente vitales. La participación del gasto en salud y educación dentro de la estructura del presupuesto no ha variado fundamentalmente respecto de los niveles registrados en los años anteriores, tal como se comprueba en la información presentada oficialmente por los titulares de ambas carteras.

Así, aunque tanto el PIA de educación como el de salud propuestos para el año 2007 aumentan en términos absolutos con respecto al PIA del año 2006, este incremento palidece con relación a los incrementos registrados por otros sectores y entidades. De esta forma, mientras el presupuesto del Ministerio de Educación aumenta en 16,5% hasta S/. 2.300 millones y el del Ministerio de Salud crece en 6,8% hasta alcanzar S/. 2.100 millones, el Ministerio de Vivienda y Construcción incrementa su presupuesto en 117%; el Ministerio de Energía y Minas, en 66% y el Ministerio de Transporte y Comunicación, en 37%, solo por citar algunos ejemplos.

Más grave aún, es que el incremento en los presupuestos de los ministerios de Salud y Educación está a la zaga del incremento global del presupuesto público del año 2007 (S/. 61.600 millones solicitados) con respecto del presupuesto público del año 2006 (S/. 50.800 millones aprobados), incremento que resulta ser del orden del 21%. De esta forma, la participación del gasto en salud y educación, tanto en relación con el presupuesto del Estado peruano como con el PBI, no experimenta ningún incremento aparente. Así, por ejemplo, aunque el gasto público total en el sector salud (MINSAs, entidades descentralizadas y direcciones regionales) ha pasado de S/. 3.763 millones en 2006 a S/. 4.077 millones para 2007, en realidad, su participación en el presupuesto público no solo no ha mejorado, sino que incluso ha disminuido: 7,4% en el año 2006 y 6,6% para el año 2007.

De acuerdo con la presentación del Ministro del ramo en el Congreso, esta estrechez presupuestal se traduce en serios problemas para atender prioridades de la salud pública. El presupuesto para pla-



nificación familiar solo cubre 1/3 de lo requerido, faltarían S/. 12,6 millones, lo que significa que se está dejando sin cobertura a un millón y medio de parejas. En cuanto al tratamiento antirretroviral, en el caso de las personas que padecen de VIH-SIDA, en el presupuesto faltan S/. 24 millones adicionales para dar cobertura al total de personas necesitadas (8.000) y no solo a la décima parte (800), quienes en realidad serían las beneficiarias. Asimismo, solo 160 de 1.650 enfermos tendrán acceso al tratamiento de tuberculosis multidrogorresistente, porque son necesarios S/. 13 millones adicionales para cubrir a la totalidad de ellos. En el caso de la malaria, bartonellosis y otras enfermedades trasmisibles por insectos faltarían S/. 6,5 millones adicionales, lo que implica que solo podría atenderse a la tercera parte de los necesitados. Similares déficit se encuentran en la atención que se realiza mediante brigadas itinerantes y programas especiales para zonas aisladas, grupos afectados por la violencia y de la Amazonía.

Cabe preguntarse, en este contexto, cuál es la justificación al hecho de que en el presupuesto del sector salud, el mayor aumento se destine al programa de Administración –donde se registra el presupuesto destinado a la burocracia–, el cual crece en 27,6%. Este programa aumenta su presupuesto en S/. 72 millones y en el año 2007, por primera vez en la historia, se destinará más a Administración que a Salud Colectiva, lo cual contradice la política de austeridad del Gobierno.

La situación para la educación no es mejor, pues pese a las repetidas declaraciones de representantes del Gobierno sobre su interés y preocupación en el rescate y fortalecimiento del sistema educativo nacional, la realidad es que no hay mayores incrementos en la asignación de recursos para este importante sector. Si en el año 2006 la totalidad del sector educación (Ministerio de Educación, universidades públicas, organismos descentralizados y direcciones regionales) captó el 18,9% del presupuesto público (unos S/. 9.630 millones), para el año 2007 esa cifra se incrementa solo hasta S/. 10.556 millones, lo que en la realidad significa que la participación de la educación en el gasto público cae a 17,1%.

Lo anterior resulta muy preocupante, si consideramos que de esta forma se está produciendo un retroceso neto en los compromisos asumidos formalmente –no solo por el APRA sino también por los principales partidos de la oposición– dentro del Acuerdo Nacional, en donde se establece como meta incrementar gradualmente la inversión del Estado en la educación



Foto CIES

*La participación del gasto en salud y educación no ha variado de manera fundamental en la estructura del presupuesto.*

en un nivel no menor al 6% del PBI<sup>4</sup>. Bajo las actuales condiciones, no solo estamos lejos de alcanzar dicha meta (pues el gasto actual del Estado en educación apenas bordearía el 3,2% del PBI), sino que todo indica que en el año 2007 se retrocederá lo poco que se ha avanzado en los últimos años en incrementar los recursos para la educación: el gasto en dicho rubro se reduciría a un equivalente al 3,0% del PBI.

Por cierto, hay que recalcar que este incumplimiento de compromisos suscritos con sectores sociales claves se da en un contexto en el cual hay un aumento extraordinario y excepcional de los ingresos fiscales, es decir, en un momento que el tesoro público goza de una holgura pocas veces vista para incrementar el gasto en sectores prioritarios. Si la inversión social en salud y educación no se aumenta precisamente cuando las condiciones macroeconómicas son favorables, será más difícil que lo haga cuando la situación no sea tan favorable.

### ***El presupuesto público dentro de la política económica y social del Gobierno***

Aunque esta segunda presidencia de Alan García y el APRA apenas lleva escasos cien días de vida, a estas alturas resulta evidente que los planteamientos económicos de este Gobierno, en lo sustancial, se dirigen

4/ Fuente: Acuerdo Nacional (2002). "Décimo segunda política de Estado, en *Acuerdo Nacional...para trabajar de acuerdo!* Lima: Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional, 22 de julio, p. 30.

a preservar y defender las políticas y lineamientos establecidos durante los gobiernos de Fujimori y Toledo, matizándolas con muy débiles iniciativas en lo social. Así, el régimen aprista defiende a rajatabla los contratos de estabilidad tributaria y jurídica, elevados a la categoría de dogma económico, y opta por una negociación poco transparente con los diversos grupos de poder económico –llámense mineros, Telefónica–, por aportes “voluntarios” o por rebajas de tarifas cuyos resultados hasta el momento son inciertos. En el caso de los “aportes voluntarios” de las empresas mineras, no se ha establecido claramente su forma de cálculo y parece que estarían fuera de toda fiscalización, tanto respecto de cuánto aporta cada empresa como del uso que tendrían esos fondos, que no serían parte del presupuesto público.

Del mismo modo, el Gobierno ha asumido frenéticamente la promoción del TLC –visita a los Estados Unidos del presidente García, incluida–, incluso a pesar de que resulta evidente que la decisión de ratificarlo en el Congreso norteamericano prácticamente ya no depende de ninguna de las acciones o gestos que pueda o no tomar el Gobierno peruano. La cruzada de García y el APRA por el TLC debe, entonces, entenderse más como un gesto de compromiso dirigido a los sectores empresariales, que como una acción con resultados efectivos. El auge de ingresos fiscales permite, en esta orientación, que los problemas de

*«La política fiscal llevada a cabo hasta el momento y el Presupuesto 2007 presentado parecen indicar que el Gobierno, que goza de una situación económica y fiscal excepcionalmente favorable, ha optado por mantener el statu quo en términos de política económica y social»*

menor recaudación de aduanas, producto del TLC, sean fácilmente absorbidos por el tesoro público.

Todo esto se deduce a partir del actual proceso de discusión del Presupuesto Público para el año 2007, porque precisamente es en este proceso que quedan plasmados los grandes objetivos y metas que el actual Gobierno tiene para el Estado peruano y las políticas que se adoptarán; los cuales se expresarán mediante el manejo de los ingresos y gastos públicos, el equilibrio y asignación que se hace de los recursos fiscales, las prioridades y jerarquías que se establecen entre programas y actividades.

La política fiscal llevada a cabo hasta el momento y el Presupuesto 2007 presentado parecen indicar que el Gobierno, que goza de una situación económica y fiscal excepcionalmente favorable, ha optado por mantener el statu quo en términos de las políticas económica y social, con el objetivo de darle sostenibilidad política a este conservadurismo, sobre la base del auge económico y fiscal. Esta política tiene dos grandes problemas: por un lado, la insostenibilidad que tiene este incremento de ingresos fiscales basado en los precios internacionales de nuestras materias primas particularmente favorable; por el otro, el no afrontar la urgente necesidad que tiene el país de priorizar el desarrollo social y reformar la educación y la salud para que sean un derecho que pueda, efectivamente, ser gozado por todos los peruanos y peruanas.

Foto CIES



*El presupuesto presentado para el año 2007 parece indicar que el Gobierno ha optado por mantener el statu quo en términos de las políticas económica y social.*