

DESAFÍOS DE LA POLÍTICA  
FISCAL EN EL PERÚ



---

# DESAFÍOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL PERÚ

---

Javier Portocarrero Maisch, editor  
Elmer Cuba, Javier Kapsoli, Waldo Mendoza,  
Eduardo Morón, Jean Paul Rabanal.  
Enrique Cornejo, Félix Jiménez y José Valderrama



CIES  
consorcio de investigación  
económica y social



UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN



MACROCONSULT

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

© Consorcio de Investigación Económica y Social  
<[www.cies.org.pe](http://www.cies.org.pe)>

Edición: Lima, diciembre de 2006  
Corrección de estilo: Carmen Salas  
Arte de carátula: Julissa Soriano  
Impreso por Ediciones Nova Print S.A.C.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2006-8418  
ISBN 9972-804-58-5

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por más de treinta instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El CIES y el CIUP, Macroconsult y el MEF no comparten necesariamente las opiniones vertidas en el presente libro, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

# Contenido

I.	INTRODUCCIÓN Y VISIÓN DE CONJUNTO / <i>Javier Portocarrero Maisch</i>	9
II.	POLÍTICA FISCAL 1980-2000: DE LA PRECARIEDAD A LA CRISIS Y VICEVERSA / <i>Eduardo Morón</i>	21
III.	LA POLÍTICA FISCAL 2001-2006 Y LOS RETOS PARA EL FUTURO / <i>Javier Kapsoli, Waldo Mendoza,</i> <i>Jean Paul Rabanal</i>	35
IV.	LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA FISCAL 2006-2011 / <i>Elmer Cuba</i>	67
V.	COMENTARIOS A LAS EXPOSICIONES	89
	<i>Jose Valderrama</i>	89
	<i>Félix Jiménez</i>	96
	<i>Enrique Cornejo</i>	101
	ANEXO ESTADÍSTICO	106
	<i>Jorge Franco Quincot y Karl Melgarejo</i>	



# Introducción y visión de conjunto

*Javier Portocarrero Maisch*  
(CIES)

---

En el último cuarto de siglo, el Perú ha experimentado grandes oscilaciones económicas que han frenado su desarrollo. Hubo fases de gran auge (1993-1997), pero también de aguda recesión (1988-1992). En promedio, durante los últimos 26 años, la tasa de crecimiento del PBI per cápita llegó apenas a 0,3%, como se puede apreciar en el cuadro 1. Dicho cuadro muestra el promedio de los principales indicadores económicos, según las fases de alza o baja del ciclo económico peruano, y presenta también las cifras correspondientes al conjunto del período. En términos globales, observamos un panorama de estancamiento económico, alta volatilidad del producto, elevada inflación y fuertes déficit en las cuentas externas y fiscales. Esta desfavorable evolución se ha debido a una combinación de factores de origen interno, como por ejemplo la adopción de políticas económicas populistas, con otros de origen externo, tales como episodios de altas tasas de interés internacionales o deterioro de los términos de intercambio.

Aun más que la lentitud del crecimiento, llama la atención su volatilidad, como se aprecia en la primera fila del cuadro 1. En general, la economía peruana está muy expuesta a las vicisitudes de la economía internacional por las fuertes fluctuaciones de los precios de las materias primas, las tasas de interés y los flujos de capital. Sin embargo, esta volatilidad ha estado exacerbada por la política fiscal, que ha tendido a amplificar el ciclo económico. En efecto, en las fases de auge, la recaudación tributaria tiende a crecer y el Gobierno suele gastar más, sin incrementar significativamente

Cuadro 1  
**PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS**  
 (promedios anuales)

	1979- 1981	1982- 1983	1984 - 1987	1988 - 1992	1993 - 1997	1998 - 2001	2002 - 2005	1979 - 2005
Crecimiento PBI per cápita (%)	2,4	-7,2	4,0	-7,3	5,3	-0,5	3,9	0,3
Inflación (%)	66,4	97,3	109,0	987,7	16,1	3,3	2,2	100,2
Reservas internacionales (mill. US\$)	900	902	905	768	6.762	8.516	11.697	4.692
Déficit externo <sup>1/</sup>	-1,9	-7,9	-4,1	-5,0	-6,8	-3,4	-0,5	-4,2
Déficit fiscal <sup>2/</sup>	-4,5	-10,0	-7,1	-7,6	-2,0	-2,5	-1,3	-4,7
Deuda pública externa <sup>3/</sup>	30,3	36,0	51,3	61,6	48,5	35,8	34,1	44,4
Términos de intercambio (var. % anual)	3,3	-0,2	-5,9	-3,6	0,2	-4,6	4,8	-1,2
Tasa Libor US\$ (3 meses)	14,8	11,4	10,8	12,1	6,3	6,0	4,3	9,0
Inflación de EE.UU. (%)	11,7	4,7	3,3	4,3	2,7	2,5	2,5	4,1
IGV + ISC <sup>3/</sup>	7,0	7,2	7,3	6,3	8,2	8,4	8,6	7,6
Aranceles <sup>3/</sup>	2,9	2,8	2,8	1,4	1,7	1,6	1,2	1,9
Impuesto a la renta + Impuestos al patrimonio <sup>3/</sup>	4,9	3,3	2,9	2,1	3,0	3,0	3,7	3,2
Gasto corriente no financiero <sup>3/</sup>	12,1	13,0	12,5	9,9	10,8	12,6	12,7	11,7
Gasto de capital <sup>3/</sup>	4,9	4,1	3,5	2,4	3,9	3,0	1,9	3,2
Intereses de la deuda externa <sup>3/</sup>	2,3	2,2	1,3	0,6	1,4	1,9	1,7	1,5
Amortización de la deuda externa <sup>3/</sup>	4,1	2,0	1,2	3,6	1,7	3,5	2,5	2,0

1/ Balanza en cuenta corriente de la balanza de pagos como porcentaje del PBI

2/ Resultado económico del SPNF como porcentaje del PBI

3/ Como porcentaje del PBI

Fuente: BCRP, MEF, FMI, BM



el ahorro público. Ello tiene efectos expansivos sobre la demanda agregada y el producto. Lo inverso sucede en las fases contractivas. Típicamente, el exceso de gasto, conjugado con algún choque procedente de la economía mundial, genera una crisis de balanza de pagos, donde el gobierno se ve obligado a disminuir el gasto para reducir las importaciones y aliviar el frente externo. Este comportamiento alcanzó su máxima expresión durante la década de 1980, cuando la imprudencia fiscal desembocó en el caos macroeconómico.

A partir de 1990 se reintrodujo en el Perú la política económica de libre mercado; y desde entonces hemos tenido menores niveles de déficit fiscal y menos volatilidad del producto (véase el cuadro 1). Sin embargo, en dicha década no se logró implementar una política fiscal anticíclica. Así, luego de una fase de gran auge entre 1993 y 1997, caímos en una fase recesiva a partir de 1998, que fue nuevamente agudizada por un ajuste severo de la inversión pública.

Desde el año 2002, las cifras parecerían insinuar un comportamiento diferente: crecimiento ininterrumpido, estable y con tendencia a acelerarse; en un ambiente de estabilidad de precios y mejoras en los frentes fiscal y de balanza de pagos. ¿Cuánto se ha debido al auge de la economía mundial y cuánto a mejores políticas macroeconómicas? ¿Hemos aprendido las lecciones de las décadas de 1980 y de 1990? ¿Cuál ha sido el carácter de la política fiscal durante la administración del presidente Toledo? ¿Estamos frente a un quiebre de la tendencia? ¿Podemos avizorar un milagro económico peruano o caeremos nuevamente en recesión cuando termine el actual *boom* en los precios de las materias primas? A fin de cuentas, ¿cuál es el grado de blindaje que hemos logrado frente a las turbulencias de la economía mundial?

Esta publicación examina brevemente la evolución y el papel de la política fiscal desde 1980 hasta la actualidad, para tratar de identificar los principales retos que enfrentará en este terreno el nuevo Gobierno peruano, durante su mandato 2006-2011. El libro se basa en el seminario “Desafíos de la política fiscal en el Perú”, organizado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) en abril de 2006, poco antes de la primera vuelta de las elecciones generales. El diseño del seminario contempló definir un temario, encargando tres ponencias a expertos en el tema y comprometiendo, además, la participación de un panel de tres especialistas vinculados a las principales fuerzas políticas que compitieron en las elecciones generales:

el APRA, Unión por el Perú y Unidad Nacional. El presente libro recoge las ponencias presentadas, resume los comentarios referidos e incluye un anexo estadístico sobre las principales variables macroeconómicas y fiscales en el período 1980-2005. A continuación, presentamos una síntesis de las contribuciones y una breve reflexión sobre los temas que requerirían un mayor esfuerzo de investigación.

En el primer trabajo, Eduardo Morón, del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), examina el comportamiento de la política fiscal en el período 1980-2000. Según el autor, durante estos veinte años la economía peruana transitó de un equilibrio fiscal precario a una crisis fiscal abierta con hiperinflación, para luego retomar un nuevo equilibrio fiscal que –de acuerdo con su análisis– seguiría siendo precario.

Con relación al marco institucional, Morón subraya la continua debilidad del Poder Legislativo en la discusión del Presupuesto Público; la creación de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) a fines de 1980 y su fortalecimiento en los años 1990. Recapitula las atribuciones legislativas concedidas al Ejecutivo en 1991, el autogolpe de 1992, la Constitución de 1993 y la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal dictada en 1999.

Luego, el autor destaca el principal hecho estilizado de los años 1980: el creciente déficit fiscal financiado cada vez más por el Banco Central de Reserva (BCR), lo que condujo a la hiperinflación. Además, el trabajo describe los problemas de la carga de la deuda, la complejidad de la estructura tributaria y la presencia de muchos impuestos destinados, los cuales complicaban el manejo de caja.

En contraste con los años 1980, Morón muestra cómo, durante 1990, se logró controlar el déficit fiscal y la inflación, y se prohibió que el BCR financie al Gobierno mediante la nueva Constitución de 1993. Además, se simplificó la estructura tributaria, privilegiando el uso del impuesto general a las ventas (IGV), y se implementó un manejo centralizado de la caja fiscal. Sin embargo, persistió la pesada carga de la deuda externa.

Por último, el documento identifica algunas grandes recomendaciones que emergen como lecciones de este período. En primer lugar, la necesidad básica de un manejo fiscal responsable, que respete la restricción presupuestaria, como condición ineludible de la estabilidad macroeconómica. Segundo, la política fiscal debe reducir las fluctuaciones macroeconómicas y no exacerbarlas. Tercero, las reglas fiscales deben limitar el incremento del gasto en épocas electorales, reduciendo el espacio para la arbitrariedad

en el ciclo político. En cuarto lugar, la política fiscal debe ser transparente, debe rendir cuentas al ciudadano. Por último, la caja fiscal debe ser manejada como una caja única.

En la segunda ponencia, Javier Kapsoli, Waldo Mendoza y Jean Paul Rabanal, del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), analizan la política fiscal durante la administración del presidente Toledo y revisan los retos para el nuevo Gobierno 2006-2011. En su visión, el Perú contaría a mediados de 2006 con solvencia y orden en las finanzas públicas, debido a un buen manejo de la política fiscal durante el período 2001-2005. Los autores subrayan que, en efecto, tanto el déficit fiscal como el peso de la deuda se habrían reducido significativamente durante el citado período: de 2,5% a 0,4% del PBI y de 46% a 38% del PBI, respectivamente.

Los autores nos recuerdan que en 1997 contábamos con superávit fiscal pero que en 1998 recaímos en el déficit, como producto del difícil entorno internacional. En 2001 se puso en marcha un severo ajuste de la inversión pública. La política fiscal durante el período 2001-2006 se rigió por la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF), cumpliéndose la regla de mantener un déficit fiscal inferior al 1% del PBI, aunque no se logró cumplir la regla de un crecimiento real del gasto inferior al 2% anual. El gasto corriente como porcentaje del total de gasto no financiero se incrementó, mientras que la participación de la inversión pública se redujo.

Para elevar la presión tributaria, se aumentaron las tasas del IGV y del impuesto a la renta, se creó el impuesto a las transacciones financieras (ITF, también con la finalidad de combatir la evasión) y se realizaron cambios en la administración tributaria, introduciéndose los sistemas de detracciones, retenciones y percepciones. Se eliminó paulatinamente el impuesto extraordinario de solidaridad (IES). Para optimizar la administración de la deuda pública, se creó un mercado de deuda en soles y se implementó la administración de pasivos por medio de mecanismos de mercado.

Con respecto al carácter de esa política fiscal, el trabajo calcula un indicador de déficit estructural que mostraría el papel contracíclico que desempeña dicha política y que la situación fiscal de 2006 sería sostenible. Por otro lado, el documento señala que el cierre del régimen de pensiones de la Ley 20530 habría generado un ahorro de 20% en el valor actual del pasivo correspondiente.

Por último, los autores sugieren una serie de recomendaciones para la política fiscal 2006-2011: 1) implementar un sistema de cuenta única del Tesoro Público para conocer mejor la posición consolidada del sector

público, facilitar el diseño y ejecución del gasto fiscal, y administrar mejor los excedentes de caja; 2) mejorar las reglas de la LTRF mediante la introducción de un esquema ligado al ciclo económico; es decir, reglas estructurales; 3) reformar el sistema de pensiones, considerando un sistema mixto público y privado; 4) perfeccionar la legislación sobre el canon por medio de la promoción de normas que permitan una mejor asignación territorial de la inversión pública y una estabilización de los gastos a lo largo del tiempo; y 5) ordenar el empleo y las remuneraciones en el sector público con regímenes laborales que fomenten la profesionalización y la productividad de los servidores públicos.

En la tercera ponencia, Elmer Cuba, de Macroconcult, revisa la situación fiscal actual y el contexto internacional da mediano plazo, para identificar los retos y las reformas pendientes en la política fiscal del nuevo Gobierno peruano 2006-2011.

Con relación a la situación del año 2006, Cuba destaca que los ingresos tributarios están directamente correlacionados al ciclo económico y que la mejora de la caja fiscal se debería básicamente al *boom* económico liderado por la minería. Sin embargo, las cotizaciones internacionales de los metales suelen ser muy volátiles y hoy dependen, principalmente, de la situación en los Estados Unidos (EE UU) y China. A su vez, la economía de EE UU presenta vulnerabilidades en sus grandes déficit externo y fiscal, mientras que la situación de China sería vulnerable por el exceso de inversión o capacidad instalada y por la dependencia con respecto a las exportaciones.

Luego de esta caracterización, el autor discute los desafíos a mediano plazo de la política fiscal, tanto desde la perspectiva macro como desde el punto de vista del ordenamiento de la tributación y de los mecanismos de asignación del gasto. Con respecto a la primera, el trabajo sostiene que la política fiscal en el Perú se ha caracterizado por ser pro cíclica, lo que ha generado mayor volatilidad. Según sus estimados de déficit primario estructural, y en contraste con el trabajo previo, el autor señala que el gobierno de Toledo no habría logrado implementar una política contracíclica, desaprovechando la coyuntura favorable del auge de los ingresos tributarios. Por ello, Cuba sostiene que si bien la LTRF ofrece un buen marco para la política fiscal, debería incluir penalidades frente a su violación. Por el lado positivo, el autor señala que como la política de endeudamiento del gobierno de Toledo recurrió crecientemente a fuentes internas, favoreció el desarrollo del mercado de capitales doméstico.

Los desafíos para ordenar la tributación parten de constatar que la presión tributaria es aún muy baja. Aunque ha crecido de 12% en 2002 a 14% en 2006, la presión tributaria se encuentra todavía muy por debajo de los estándares internacionales, debido –entre otros factores– a la elevada informalidad, la debilidad de la administración tributaria, la proliferación de exoneraciones y la existencia de regímenes tributarios inadecuados. En particular, el diseño tributario no respeta el principio de la neutralidad y más bien presenta regímenes variados. Frente a esta situación el trabajo sugiere un conjunto de medidas. Primero, igualar las tasas del impuesto a la renta entre todos los sectores y reducirlas para promover la competitividad. En segundo lugar, igualar las tasas de depreciación para los bienes del activo fijo. Tercero, uniformizar el sistema de arrastre de pérdidas. En cuarta instancia, eliminar progresivamente las exoneraciones al IGV. Quinto, continuar con los sistemas de detracciones, percepciones y retenciones; y, por último, reorientar gradualmente el ISC hacia bienes que generen externalidades negativas en términos del medio ambiente y la salud pública.

Por el lado del ordenamiento de los mecanismos de asignación y ejecución del gasto público, Cuba propone cinco lineamientos de actividad. Primero, la adopción progresiva de sistemas de gestión basados en resultados. En segunda instancia, la introducción de un sistema de asignación presupuestaria con rubros de gasto ajustables ante eventuales crisis. Tercero, el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales para formular proyectos, mayor vinculación con los expertos del Sistema Nacional de Inversión Pública y desarrollo de mecanismos de control de la inversión. En cuarto lugar, la regulación de los pasivos contingentes, incluyéndolos en la LRTF o incorporando provisiones en el presupuesto anual. Quinto, la reducción de costos en los sistemas de contratación y compras del Estado (uso de la informática, compras conjuntas).

Las tres ponencias que acabamos de reseñar fueron discutidas por un panel de tres especialistas vinculados a las principales fuerzas políticas que compitieron en las elecciones generales de 2006. A continuación resumimos brevemente estas tres intervenciones.

Para Enrique Cornejo lo fundamental es aplicar una reforma tributaria integral que amplíe la base tributaria, mejore la equidad y promueva la eficiencia y transparencia en el gasto público. Se debe tender hacia un sistema tributario simple y transparente, revisando entre otras cosas las exoneraciones. Se debe elevar la presión tributaria, incrementando

simultáneamente la confianza del contribuyente en el buen uso de los recursos.

Asimismo, debe analizarse si la mejora fiscal reciente se debe a cambios estructurales o al *boom* de los precios de las exportaciones; y prever, desde ya, cómo actuar en términos fiscales cuando se revierta la situación. Por el lado del gasto, Cornejo propone un tránsito hacia un nuevo concepto de año presupuestal que coincida con el año político (julio a junio) y que, además, sea formulado con criterios bienales o trienales para que se vincule más con el marco macroeconómico multianual; y que identifique indicadores de resultado para facilitar la fiscalización. También sugiere fortalecer la capacidad de gasto de los gobiernos subnacionales, manteniendo la prudencia fiscal,

El segundo comentario correspondió a Félix Jiménez. En contraste con Mendoza, Kapsoli y Rabanal, Jiménez señala que la política fiscal no solo debe servir para disminuir la volatilidad del ciclo económico. Según el comentarista, sería necesario recuperar el papel del Estado como proveedor de los servicios básicos de educación, salud, agua y saneamiento. En su visión, la política fiscal de los años 1990 habría sido una de las más irresponsables de la historia reciente, pues se despilfarraron los recursos obtenidos de las privatizaciones. Asimismo, la política procíclica adoptada habría generado –en la segunda mitad de 1990– una fuerte caída de la inversión pública. A futuro se debe recuperar la participación de la inversión pública. Para ello sería necesario cambiar la estructura de financiamiento del gasto mediante dos mecanismos: en primer lugar, el aumento de la duración de la deuda pública, vía su reperfilamiento y canje por deuda pública doméstica; y, en segundo lugar, el incremento de la presión tributaria, enfatizando los impuestos directos.

La tercera y última intervención en este panel correspondió a José Valderrama\*. Un aspecto central que él enfatiza es la notable disminución de la tendencia al déficit fiscal a partir de 1990. En efecto, durante la década de 1970 el déficit promedio ascendía a casi 7% del PBI y en 1980, a casi 9% (aun sin considerar el déficit cuasi fiscal). En contraste, en los últimos 15 años la cifra ha oscilado alrededor de 2,5% del PBI. De esta forma, el país habría logrado un consenso en mantener un mínimo de orden en

\* Además de exponer en el seminario, este autor envió sus comentarios por escrito. El texto ha sido reproducido en el presente libro e incluye un conjunto de gráficos.

las finzas públicas. Es más, aparentemente se habría dejado de lado la discusión entre discrecionalidad y reglas fiscales en favor de esta últimas, es decir, en pro de reglas que limiten la libre iniciativa del Ejecutivo en materia de gasto.

En consonancia con la reducción del déficit fiscal en los últimos años, se observa en el Perú una clara tendencia al descenso de la deuda pública como porcentaje del PBI. Sin embargo, en 2005 nuestro país todavía tiene una ratio similar al de 1997. En realidad, dice Valderrama, hay que tener mucha cautela con respecto a los ejercicios de sostenibilidad fiscal. El autor nos recuerda, por ejemplo, cómo ejercicios de ese tipo mostraban en 1996 la sostenibilidad de la deuda asiática, justo antes de que se desatara la crisis de 1997. En suma, se trataría de indicadores imperfectos, con márgenes de error más elevados en una economía como la peruana, tan expuesta a severas fluctuaciones cíclicas. Por ende, el autor sugiere ser más ambicioso en la reducción de la deuda.

Valderrama manifiesta que en los años 1970 y 1980, la política fiscal era severamente pro cíclica. Aunque desde 1990 se ha atenuado esta deficiencia, todavía falta lograr una política que sea efectivamente contra cíclica. Tal política solo puede iniciarse en la fase de auge, ahorrando recursos para disponer de ellos en los años de recesión. Esa austeridad ya ha debido iniciarse en 2005, pero lo que habríamos tenido en los últimos años es más bien un incremento significativo del gasto corriente. Peor aún, se trataría de una subida del gasto permanente, pero sin grandes mejoras en la cobertura o calidad de los servicios públicos.

La reseña de este seminario sobre los desafíos de la política fiscal en el Perú muestra cómo la comunidad académica y los expertos vinculados a los principales partidos políticos han llegado a un consenso sobre la prudencia fiscal como una condición necesaria de la estabilidad macroeconómica y, por lo tanto, del crecimiento. Pareciera que nuestro país ha aprendido la lección de la hiperinflación de los años 1980. Asimismo, existe un relativo acuerdo en la necesidad de una política de ordenamiento, tanto de la tributación como de los mecanismos de asignación del gasto público.

Sin embargo, a la hora de definir los detalles correspondientes aparecen los disensos. Ciertamente, se trata de decisiones políticas donde entran a tallar los propios actores políticos, las percepciones ideológicas y los grupos de interés, entre otros elementos. Nuestra convicción es que también debería intervenir el conocimiento –el estudio de la evidencia–, para alimentar el debate nacional sobre este tema. Se trata de identificar

las opciones de política y analizar los costos y beneficios de las diversas opciones, la probable distribución de los mismos entre grupos sociales y las diferentes estrategias de implementación.

A continuación sugerimos algunas pistas para la investigación agrupadas en torno a cuatro ejes temáticos. En primer lugar, está lo relacionado con la política fiscal desde la perspectiva macro, es decir, el concepto más tradicional y también el más estudiado en nuestro país. Un tópico inicial es el estudio del impacto de la recaudación, el gasto y el balance fiscal en las principales variables agregadas (PBI, nivel de precios, tipo de cambio, consumo, inversión, exportaciones), así como los efectos en sentido inverso (de retroalimentación). Unido a esto va el tema de la identificación de indicadores estructurales, que permitan definir el carácter pro o contra cíclico de la política fiscal.

Asociado al tópico de los ciclos y recordando que en los últimos lustros la principal fuente de volatilidad tiende a ser de origen externo (cambios bruscos en los flujos de capital, tasas de interés o términos del intercambio), otra área que merece mayor investigación es la relacionada con la sostenibilidad de las finanzas públicas frente a choques externos, tema que está vinculado al asunto de lograr ratios prudentes de déficit/PBI y deuda/PBI, y que incide en nuestra calificación de riesgo país. También debe mencionarse que la conversión de parte de la deuda pública externa hacia bonos en moneda nacional ha tenido efectos favorables en el mercado de capitales doméstico, y sería conveniente examinar detenidamente esta experiencia.

Una segunda área de investigación está referida a la economía política de la política fiscal. Este campo ha sido relativamente menos estudiado en el Perú y comprende temas más clásicos como el impacto de los impuestos y el gasto público sobre la distribución del ingreso. Asimismo, podría incluir los efectos sobre el sector transable *versus* el no transable o sobre sectores más específicos de actividad económica, como por ejemplo el agro. Desde la perspectiva de la nueva economía política se abre todo el tema institucional, empezando por el proceso presupuestario, el debate de reglas *versus* discrecionalidad, la programación de la inversión pública y los asuntos de la transparencia y rendición de cuentas.

El tercer campo de estudio se relaciona con la tributación. Para un país de renta media, donde la mitad de la población vive por debajo de la línea de pobreza, este es un tema clave. Desde un enfoque más normativo, ¿cuál sería una presión tributaria deseable? ¿Cuál debería ser el peso de



los impuestos directos en comparación con los indirectos? Por otro lado, hay un conjunto amplio de interrogantes referidos al propio diseño del sistema tributario. En particular, el tema de cómo ampliar la base tributaria, tema que está vinculado –entre otros– a la fijación de las tasas promedio de los diversos impuestos. Esto último se asocia también al tema de la sensibilidad de la inversión y a los costos de la formalidad. Además, no solo se trata de la media sino también de las diversas escalas del impuesto, lo que nos lleva al debate entre regímenes generales e iguales para todos o regímenes especiales para ciertos sectores, tamaños de empresa o localizaciones geográficas. En particular, necesitamos procesar mayor evidencia sobre los costos y beneficios de los regímenes de exoneración de impuestos. Por último, y no menos importante, merecen atención el sistema de deducciones, percepciones y retenciones; y los aspectos de gestión que determinan la eficiencia recaudadora de la Sunat.

El cuarto y último eje de la agenda de investigación en materia fiscal sería la reforma de los mecanismos de asignación y ejecución del gasto. Esto está muy relacionado con los temas institucionales mencionados en la segunda área, pero tiene sus particularidades. Por ejemplo, ¿cuáles han sido los efectos de la proliferación de fondos especiales –en oposición al principio de la caja única– durante los últimos años? ¿Han incrementado el carácter redistributivo del gasto? ¿Han favorecido la eficacia? En el caso del canon, con el auge en las cotizaciones de los hidrocarburos y los metales, las transferencias se han multiplicado casi por siete veces en la presente década, han superado los S/. 3 mil millones en 2006. Además, algunos departamentos reciben más de lo que pueden gastar y otros nada en absoluto. ¿Cómo diseñar mecanismos de redistribución regional o un fondo de estabilización intertemporal?

De otro lado, el tema de la ineficacia del gasto es un asunto de larga data en nuestro país. La complejidad de los sistemas de compras y contrataciones del Estado, la gestión orientada por procedimientos y no por resultados, la rigidez de las normas, la inercia y la falta de incentivos a la iniciativa del funcionario público son algunos de los factores que conspiran contra la eficiencia del gasto. Todas estas áreas merecen un mayor esfuerzo de investigación aplicada.

Desde un punto de vista más relacionado con la coyuntura actual, debemos subrayar el tema del sistema nacional de inversión pública como filtro para evitar los “elefantes blancos”, pero que a la vez debe tender a constituirse en un proceso ágil y lo menos burocrático posible. Asimismo,

tenemos un gran reto por delante con el asunto de la descentralización del gasto, lo que debería estar asociado a una visión sobre cómo optimizar la prestación de los servicios básicos al público, evitar duplicaciones entre los niveles de gobierno y promover la transparencia y la rendición de cuentas.

Este breve listado de temas que consideramos importantes en el terreno fiscal no pretende ser un programa de investigación exhaustiva en la materia, sino solo sugerir algunas pistas y realizar un modesto aporte al esfuerzo colectivo por construir una agenda que vincule la investigación académica con el diseño de las políticas públicas en nuestro país.

Queremos agradecer a los autores de los tres documentos que reproducimos a continuación, así como a los tres comentaristas que intervinieron en el seminario, por su dedicación y esfuerzo. Asimismo, debemos reconocer la colaboración del MEF en la organización del seminario y su amplitud de criterio para sostener un debate franco y alturado. Finalmente deseamos expresar nuestro agradecimiento a la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, según sus siglas en inglés) por el apoyo institucional al CIES, el auspicio al seminario y su compromiso con la investigación aplicada en nuestro país.

# Política fiscal 1980-2000: de la precariedad a la crisis y viceversa

*Eduardo Morón<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

Antes de analizar qué se hizo en materia de política fiscal en el período 1980-2000, es útil regresar a las preguntas básicas que se discuten cuando se enseña, por primera vez, temas de política fiscal. ¿Cuáles son los objetivos de la política fiscal? ¿En qué se debe pensar cuando se diseña un sistema tributario? ¿Cómo se priorizan los gastos públicos? Una revisión exhaustiva de este período mostraría que, la gran mayoría de las veces, las decisiones de política fiscal tuvieron objetivos contradictorios como, por ejemplo, intentar dinamizar la economía pero comprometiendo el precario equilibrio fiscal sobre el que se sostiene. Asimismo, mostraría que la mayoría de estas decisiones fueron fruto de una negociación política, que aquí no hacemos explícita.

En la descripción que sigue estaremos forzados a separar el período en dos décadas muy distintas. Empezaremos con la especificación de algunos elementos clave del marco institucional de la política fiscal, que fueron distintos tanto en la orientación general de las políticas como en sus resultados. Luego, reseñaremos brevemente los principales hechos estilizados y las políticas que generaron dichos resultados.

1. Director del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y profesor asociado de dicha casa de estudios. Correo electrónico: emoron@up.edu.pe. Las opiniones expresadas en este documento no necesariamente representan las de la Universidad del Pacífico. Agradezco a María Bernedo por su colaboración.

En general, la economía peruana pasó durante estos veinte años por una situación de precario equilibrio fiscal a una situación abierta de crisis fiscal e hiperinflación, para de ahí retomar una senda hacia un nuevo precario equilibrio fiscal. El proceso hiperinflacionario llevó a adoptar drásticos cambios en el marco institucional, como la prohibición al Banco Central de financiar al Gobierno.

Concluimos el documento con algunas lecciones básicas que estos veinte años de aciertos y desaciertos nos dejan, para buscar un mejor diseño de la política fiscal hacia el futuro.

## 1. EL MARCO INSTITUCIONAL

El ejercicio presupuestal de un país puede ser un elemento central en el que los intereses del gobierno de turno se hacen explícitos, al tener que señalar con claridad cuáles son los usos que se quiere hacer de los recursos públicos y cuál es la estrategia de financiamiento para obtener dichos recursos. En principio, este ejercicio involucra a todo el Ejecutivo, al Legislativo y a la ciudadanía en general, quien observa, opina y reclama una vez que se hacen públicas las cifras del presupuesto. Además, el presupuesto puede servir como un elemento catalizador para entender que el país tiene una restricción de recursos y que si bien esta puede ser parcialmente expandida a través del endeudamiento, esta decisión obliga al país a arrastrar una presión de pagos de intereses y amortizaciones que debe ser tomada en cuenta. Es decir, las decisiones presupuestales no pueden ser tomadas con una perspectiva miope, sino con una de largo plazo.

Por supuesto que el ejercicio de hacer un presupuesto también puede ser un “saludo a la bandera” y no tener mayor relevancia, pues solo constituye un montón de cifras a las que nadie pone atención porque se sabe, con toda seguridad, que serán modificadas. El manejo presupuestal de los años 1980 está más cerca de la segunda descripción. Dentro del marco institucional de esa época, la propuesta presupuestal del Ejecutivo era enviada para ser debatida en el Congreso, pero este tenía la capacidad de agregar ítems al presupuesto sin preocuparse demasiado de que, en realidad, el financiamiento que figuraba en el papel estaría efectivamente presente en la caja fiscal. Esto llevaba a que el Ejecutivo utilizara el presupuesto como una herramienta de negociación política. Sin embargo, es importante recordar que tanto Belaunde como García tuvieron mayoría

en el Congreso, por lo que prácticamente no requirieron formar mayores coaliciones.

En este sentido, en los años 1990 no solo se recortó la capacidad de los congresistas de introducir ítems en el presupuesto, sino que además el presidente Fujimori enfrentó una cerrada oposición por su posición de fragilidad en el Congreso. Fujimori no tenía mayoría en ninguna de las Cámaras y a pesar de que al igual que sus predecesores recibió atribuciones legislativas para iniciar una serie de reformas, la discusión presupuestal de 1991 fue un punto crítico en el enfrentamiento entre el Presidente y la oposición.

Esta situación cambió radicalmente cuando, en abril de 1992, Fujimori decidió cerrar el Congreso. La presión internacional lo forzó a convocar al Congreso Constituyente Democrático, que se instaló a fines de ese mismo año. Como resultado, Fujimori pasó a estar en una posición similar a la de Belaunde o García, es decir, disfrutando de una mayoría en el nuevo Congreso unicameral.

Resulta importante resaltar esto porque el Ejecutivo, debido a las características inherentes al sistema político peruano, goza de importantes prerrogativas con respecto al resto de poderes del Estado. En ausencia de un contrapeso en el Legislativo, se podría suponer que el Ejecutivo tiene a su disposición una gran capacidad para iniciar reformas complejas, como puede ser una reforma fiscal o una reforma de los principales programas sociales.

Otro cambio significativo en el marco institucional se dio a fines de los años 1980, aunque su verdadero impacto se hizo notar apenas en la década de 1990. La antigua Dirección General de Contribuciones (DGC), que era una división del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), fue convertida en un ente autónomo en términos presupuestarios: la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), que se creó en 1989. Sin embargo, fue durante la administración del presidente Fujimori que esta institución se renovó por completo: se le dotó de una generosa autonomía presupuestal y se establecieron políticas muy claras de capacitación de su capital humano. La prioridad de la Sunat fue una profunda reforma fiscal, que detallaremos luego, y una búsqueda de mecanismos para reducir los niveles de evasión, principalmente en el impuesto general a las ventas (IGV) y, en menor medida, en el impuesto a la renta. Este fue un cambio significativo, porque la DGC jamás tuvo una capacidad de fiscalización tributaria.

Solo durante el final del segundo gobierno de Fujimori se introdujeron una serie de cambios fundamentales al proceso presupuestario. En diciembre de 1999 fue promulgada la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal en el Perú, con el propósito de establecer lineamientos para mejorar la gestión de las finanzas públicas y contribuir a la estabilidad económica. Se trata de la introducción de reglas presupuestarias, a manera de marco normativo general, a seguir durante las etapas de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto. La idea es que al respetar ciertas restricciones numéricas, y simultáneamente adoptar procedimientos más claros y transparentes, se reduce la incertidumbre fiscal, lo que promueve un mayor dinamismo de la inversión y productividad. Entre otros criterios, establece límites en el déficit del sector público; una regla especial para períodos electorales; asimismo, exige la formulación de un Marco Macroeconómico Multianual (MMM), en el que el Gobierno haga público sus proyecciones macroeconómicas para los siguientes tres años. De esta manera, la Ley de Presupuesto se formula sobre la base de las proyecciones contenidas en el MMM y se preocupa por que los ingresos respondan a los gastos, y así cumplir con la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal.

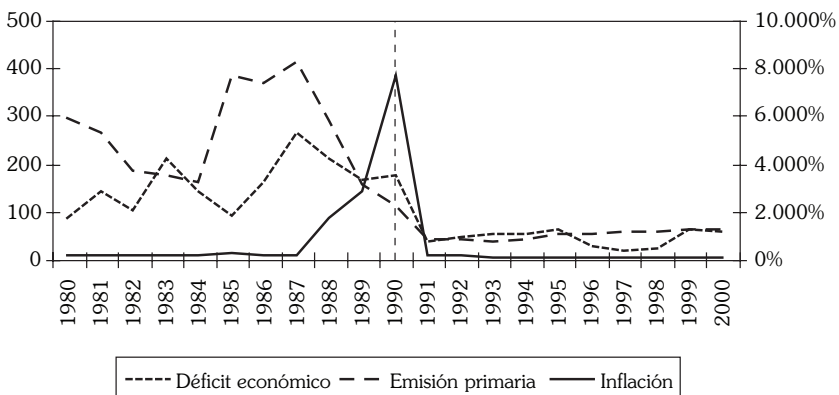
## 2. LOS PRINCIPALES HECHOS ESTILIZADOS

La brevedad de este documento impide hacer un análisis exhaustivo de lo sucedido. Centraremos nuestra atención en los que consideramos los hechos estilizados producto de las acciones de la política fiscal entre 1980 y 2000.

En la década de 1980:

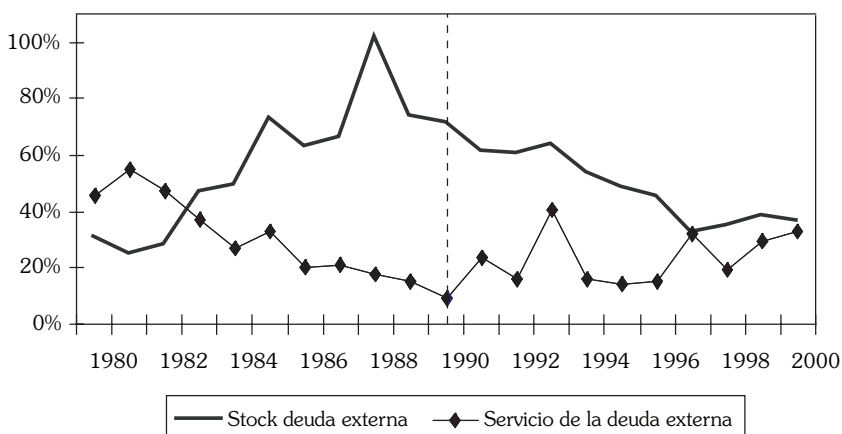
- Un creciente déficit fiscal combinado con altas tasas de inflación (véase el gráfico 1).
- El Banco Central financiaba significativamente al Gobierno (véase el gráfico 1).
- Una pesada carga de la deuda, tanto del *stock* como del servicio (véase el gráfico 2).
- Una compleja estructura tributaria (véase el anexo 1).
- Un uso intensivo del impuesto selectivo al consumo (ISC) de combustibles como principal fuente de ingresos (véase el gráfico 3).
- Un manejo de la caja fiscal plagado de impuestos destinados (véase el anexo 2).

Gráfico 1  
 DÉFICIT ECONÓMICO, EMISIÓN PRIMARIA E INFLACIÓN ANUAL  
 (en millones de nuevos soles constantes y porcentaje)



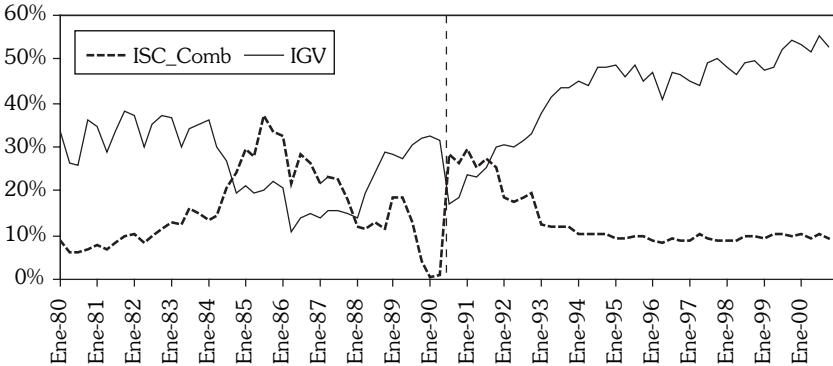
Fuente: BCRP y Gobierno central

Gráfico 2  
 STOCK DE DEUDA EXTERNA PÚBLICA SOBRE EL PBI Y  
 SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA SOBRE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS  
 (porcentajes)



Fuente: BCRP y Gobierno central

Gráfico 3  
PARTICIPACIÓN DEL ISC DE LOS COMBUSTIBLES Y DEL IGV  
EN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS  
(porcentajes)



Fuente: Gobierno central

En la década de 1990:

- Un déficit fiscal que convergía a cero y tasas de inflación que convergían a niveles internacionales.
- Se prohíbe el financiamiento al Gobierno por parte del Banco Central.
- Una pesada carga de la deuda, principalmente externa.
- Una estructura tributaria más simple.
- Un uso intensivo del IGV, aunque con exoneraciones, como principal fuente de ingresos.
- Un manejo centralizado de la caja fiscal.

### 3. LAS PRINCIPALES MEDIDAS DE POLÍTICA

A inicios de los años 1980, Belaunde heredó una inflación que venía subiendo, a pesar de una serie de fallidos paquetes de estabilización, y cuando asumió el gobierno, la inflación ya rondaba el 60%. Las brechas fiscal y externa se habían logrado cerrar temporalmente por el notable *shock* positivo en los términos de intercambio. En 1979, los ingresos fis-



cales subieron en 27%, lo que permitió reducir el déficit fiscal de 5,1% del PBI en 1978 a 0,6% del PBI en 1979. El gobierno de Belaunde intentó frenar la inflación mediante la reducción del gasto público y el desembalse de los llamados precios controlados. Sin embargo, la precariedad del equilibrio fiscal se hizo notar rápidamente. La reversión de los términos de intercambio redujo los ingresos fiscales y el déficit fiscal reapareció, influido por el masivo programa de obras públicas.

La situación fiscal siguió empeorando, pues los aranceles se redujeron en el marco de un programa de liberalización de importaciones. La participación de los impuestos a la exportación y a la importación en los ingresos corrientes pasó de 27% en 1980 a 19% en 1984. Pero, sin duda, el factor más importante fue la negativa del presidente Belaunde de reducir el programa de inversiones públicas, a pesar de que la crisis macroeconómica seguía empeorando con la llegada de un nuevo *shock* en 1983: el fenómeno de El Niño. Esto llevó el déficit fiscal del sector público no financiero a 10,4 % del PBI. El fracaso de Rodríguez Pastor, al mando del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en controlar el déficit fiscal y la inflación, lo condujo a su renuncia a fines de 1983.

El año 1984 se inició con la promesa de “austeridad sin recesión”. En la práctica, el gobierno de Belaunde inició una reversión de sus políticas: retrocedió en la liberalización comercial, promovió mayores impuestos sobre los combustibles y la restricción de financiamiento externo, y, finalmente, puso un freno al programa de inversiones públicas.

Lo cierto es que cuando Alan García asumió la presidencia, la situación fiscal no era tan grave. Sin embargo, aún la economía peruana se encontraba en una situación muy comprometida por el abultado tamaño de su deuda, que implicaba una severa restricción presupuestal y en el mercado cambiario. Esto le permitió a García optar por un programa heterodoxo de estabilización económica, que entendía el déficit fiscal como una consecuencia del proceso inflacionario, y no al revés, y que promovía políticas monetarias y fiscales expansivas que, según su análisis, no tendrían por qué ser inflacionarias al existir una amplia capacidad instalada ociosa. En esa época, la economía peruana todavía tenía una larga lista de productos cuyos precios eran determinados por el Gobierno: tipo de cambio, energía eléctrica, combustibles, algunos alimentos básicos, tarifas públicas. Dentro de la concepción del equipo económico de entonces, los ajustes “exagerados” de estos precios eran los culpables del proceso inflacionario. Al cabo de menos de dos años, el experimento heterodoxo

generó un creciente déficit fiscal que bordeó el 10%, una inflación de 1.722% en 1988 y precios públicos totalmente desalineados. Esto último ocasionaba grandes pérdidas en las empresas públicas, cuyos déficit eran cubiertos por una creciente emisión monetaria que generaba un peligroso círculo vicioso que, finalmente, llevó a la economía a una hiperinflación.

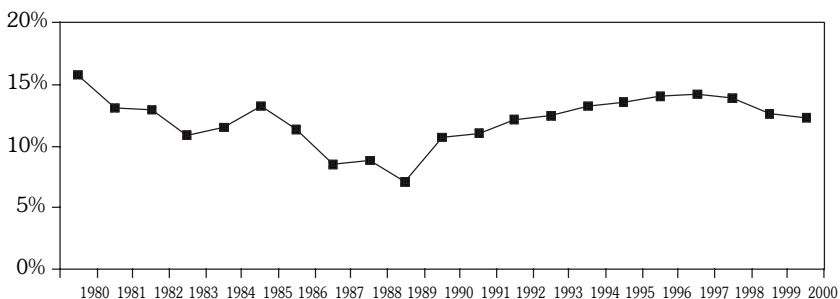
Para fines de 1988, el Gobierno se vio forzado a intentar corregir los desequilibrios generados con un 'paquete' de medidas que se tradujo en una inflación de más de 100% en setiembre. A pesar del fracaso completo de esta política, el Gobierno nunca quiso enfrentar un ajuste drástico.

Fujimori heredó este problema no resuelto, el cual incluía una presión tributaria de 4% del PBI y una inflación de 7.650%. Frente a los hechos, no tuvo mayor opción que un drástico programa de estabilización que sinceró los precios controlados y restringió bruscamente la emisión monetaria, dejando flotar administradamente el tipo de cambio. Luego de la masiva corrección de precios (en agosto de 1990, la inflación del mes bordeó el 400%), se anunció una reforma tributaria en 1991 y la creación del Comité de Caja, cuya función consistía en que el Gobierno se comprometía a gastar ese día, solo si ese día tenía ingresos.

La reforma tributaria inicial se basó en simplificar, notoriamente, la estructura tributaria. El número de impuestos disminuyó de 68 a 5. Asimismo, para ayudar a las tareas de fiscalización, se redujeron una serie de exoneraciones al IGV e ISC, aunque estas no fueron del todo eliminadas. Se fortaleció el principio de caja única, mediante la eliminación de una larga lista de impuestos destinados. Si bien al cabo de tres años la presión tributaria se había duplicado, aún la base de contribuyentes era muy angosta y el nivel de recaudación era insuficiente (véase el gráfico 4). Esta situación llevó a que el Gobierno optara por una nueva reforma tributaria entre 1994 y 1995. De ese modo, se simplificó aun más el impuesto a la renta para facilitar la fiscalización, se continuó con el esfuerzo de universalizar el IGV a través de la reducción de las exoneraciones, aunque nunca se pudo eliminar aquellas vigentes para las zonas de selva y frontera.

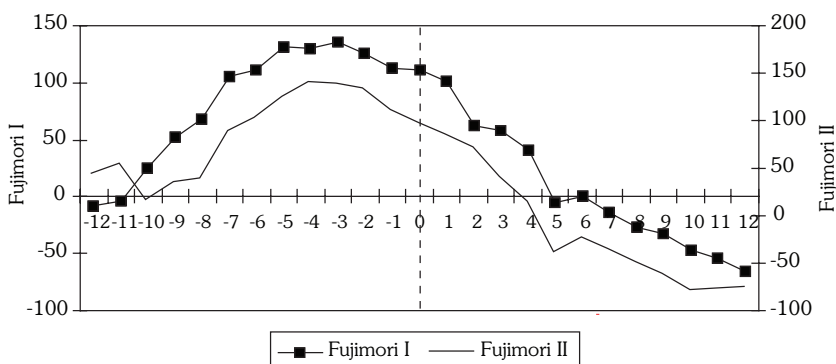
Sin embargo, quizá el elemento más importante a destacar en este período fue el enorme ciclo político que se vivió, como consecuencia de la decisión del presidente Fujimori de intentar la reelección en 1995. El año previo a la elección, el gasto se aceleró sistemáticamente a niveles absolutamente insostenibles (40% de variación anual). Tal como se aprecia en el gráfico 5, luego de la elección, la velocidad de gasto regresó a sus niveles normales e incluso se produjo un ajuste.

Gráfico 4  
PRESIÓN TRIBUTARIA  
(porcentaje de los ingresos tributarios sobre el PBI)



Fuente: BCRP

Gráfico 5  
COMPONENTE CÍCLICO DEL GASTO NO FINANCIERO  
(12 meses antes y 12 meses después de las elecciones presidenciales de 1995 y 2000)



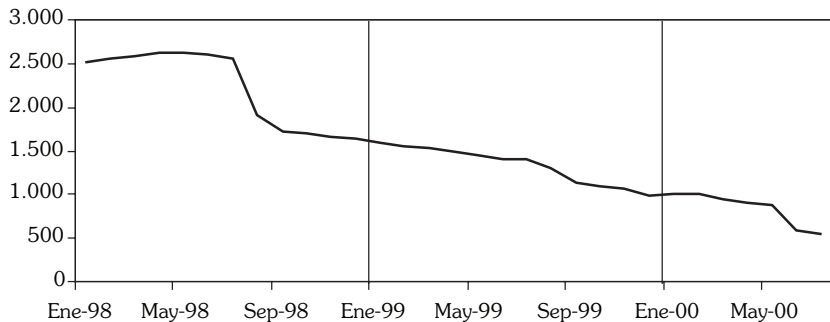
Fuente: BCRP

Para 1997, el Gobierno había logrado elevar la presión tributaria a 14,1% del PBI y, con ello, cerrar con un déficit fiscal cercano al cero. Sin embargo, estas cifras escondían la fragilidad de lo logrado. Ese año, la crisis asiática modificó por completo el escenario internacional. La fragilidad se hizo evidente no solo por la imposibilidad de frenar el ciclo político, sino

porque la crisis rusa de 1998 provocó una recesión que mostró con claridad la incapacidad de la política fiscal para actuar de manera contracíclica. El Perú, como el resto de economías de la región, no pudo frenar el impacto de las crisis internacionales. Aunque se optó por relajar drásticamente la política fiscal (se tuvo un déficit fiscal de 3% en 1999 y 2000), la economía tardó mucho en responder a este impulso. Además, en la elección del año 2000, a pesar de contar con la recientemente aprobada Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (diciembre de 1999), se volvió a repetir el ciclo electoral (véase el gráfico 5).

Finalmente, se debe señalar que la fragilidad fiscal también se hizo evidente en tanto los fondos obtenidos por las privatizaciones fueron rápidamente dilapidados (véase el gráfico 6). Estos fondos, que representaban los ingresos por la venta de *stocks*, terminaron financiando un mayor gasto corriente.

Gráfico 6  
DEPÓSITOS POR PRIVATIZACIÓN  
(millones de US\$ corrientes)



Fuente: BCRP

#### 4. LAS GRANDES LECCIONES

- *La restricción presupuestaria no respeta ideologías*

Los gobiernos de cualquier economía emergente pueden intentar, por un tiempo, engañar a sus ciudadanos con la pretensión que la restricción presupuestaria se puede dejar de lado, ya sea por razones de mayor importancia o urgencia. Sin embargo, un manejo fiscal irresponsable

siempre tendrá —tarde o temprano— el mismo resultado final: una confiscación. Esta confiscación toma muchas formas: una inflación que reduce el valor real de los salarios, un repudio a pagar la deuda interna o externa, una compra obligatoria de bonos públicos a un valor mayor que el del mercado, por mencionar unas cuantas. No se puede pretender tener la más mínima estabilidad macroeconómica (baja inflación, alto crecimiento), si no se respetan los equilibrios fiscales.

- *La política fiscal debería reducir las fluctuaciones macroeconómicas, no exacerbarlas*

Una de las características distintivas de las economías emergentes es que, frente a un *shock* de ingresos fiscales, no responden igual que una economía desarrollada. Mientras esta última responde —hoy— tomando prestado para compensar la reducción —hoy— de ingresos fiscales, la economía emergente se ve forzada a ajustar su gasto. Para completar el problema, las economías emergentes, en lugar de tener mecanismos institucionales que les permitan ahorrar en momentos de abundancia fiscal, gastan en exceso en los períodos de bonanza macroeconómica. El resultado es que la política fiscal amplifica los ciclos macroeconómicos, lo cual aumenta la volatilidad estructural de estas economías, que típicamente tienen que soportar *shocks* de términos de intercambio más amplios que los de una economía desarrollada.

- *La ausencia de reglas fiscales deja espacio a la arbitrariedad del ciclo político*

Unida a la lección anterior, no podemos dejar de señalar la necesidad de tener un mecanismo que combata la tentación de generar un ciclo político. En una economía donde no hay contrapesos efectivos a la arbitrariedad del cambio de la política fiscal, se necesita instrumentar mecanismos automáticos que eviten un potencial ciclo electoral que termina por añadir mayor volatilidad.

- *La política fiscal debe rendir cuentas al ciudadano*

La gran mayoría de las decisiones de política tributaria y de gasto, en estos años, se tomaron sin tener una idea de cuál era el impacto distributivo de cada impuesto y de cada programa que se aprobó. La urgencia de las decisiones fiscales siempre justificó la ausencia de una evaluación que permitiera identificar a los afectados por la creación de

un nuevo impuesto. Por ejemplo, hasta hoy no se conoce si el IGV es progresivo o regresivo. Por el lado de los gastos, el Gobierno no puede año tras año incluir en el presupuesto un conjunto de políticas sociales, sin saber cuál es el impacto efectivo en la población objetivo.

- *La caja fiscal debe ser manejada como una caja única*  
En ausencia de mecanismos institucionales que permitan que el fisco pueda tomar fondos para actuar de manera contracíclica, se debe privilegiar un manejo flexible de la caja fiscal y evitar, evidentemente, impuestos dedicados o fondos destinados.
- *El Estado es un pésimo gestor de actividades empresariales*  
No es que los gerentes de las empresas públicas sean corruptos por naturaleza, incapaces o incompetentes. El problema no radica ahí, sino en que hace falta —como sucede en una empresa privada— que los “dueños” establezcan sistemas de incentivos que logren que los administradores tomen decisiones que favorezcan a los intereses de los dueños y no solo a los de quienes administran la empresa.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

La política fiscal representa el equilibrio político de un determinado modelo económico. Un Gobierno puede optar por favorecer más a un sector que a otro, tanto del lado impositivo como del lado del gasto público. Cualquiera sea la elección, el Gobierno deberá enfrentar lo que implica dicha decisión. Siempre habrán sectores que se sientan desatendidos y sectores que perciban que sobre ellos recae la mayor parte de la carga tributaria. Muchos verán en la política fiscal la herramienta más eficaz para modificar la distribución de recursos de la sociedad. El Gobierno tiene el reto de actuar con un horizonte mayor al de su propia gestión. Para ello, se necesitará una combinación de mejores instituciones, que limiten las políticas que comprometan el futuro de las cuentas fiscales; un papel más activo de los distintos miembros de la sociedad, que permita mostrar el impacto de cada decisión del Ejecutivo o el Legislativo sobre el crecimiento de la economía y el bienestar de los peruanos.

Resulta fundamental para los futuros gobiernos que el nivel de impuestos que permite un ambiente de gobernabilidad es condicional a

la efectividad del Gobierno en gastar los recursos que obtiene de distintas fuentes. Es más fácil optar por mayores impuestos, que mejorar la capacidad del Estado de gastar mejor los recursos.

## ANEXOS

### Anexo 1

#### IMPUESTOS DE LOS AÑOS 1980 QUE FUERON DEROGADOS DURANTE LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1991-1992

---

##### *A los ingresos*

1. Impuesto al excedente resultante del ajuste integral de los estados financieros

##### *Al patrimonio*

1. Contribución extraordinaria sobre el patrimonio asegurado
2. Contribución extraordinaria sobre el patrimonio personal
3. Contribución especial sobre el valor de las acciones y participaciones
4. Impuesto al patrimonio empresarial
5. Impuesto al patrimonio personal
6. Impuesto al patrimonio neto personal

##### *A la importación*

1. Impuesto adicional ad valorem CIF
2. Sobretasa a la importación
3. Sobretasa temporal a la importación

##### *A la exportación*

1. Impuesto adicional a las ventas
2. Impuesto adicional ad valorem a la exportación
3. Impuesto ad valorem FOB a la exportación
4. Sobretasa a la exportación de café en grano crudo
5. Impuesto a la exportación de azúcar
6. Impuesto a la entrega de moneda extranjera al Banco Central de Reserva
7. Impuesto a la exportación

##### *A la producción y consumo*

1. Impuesto a los débitos bancarios y financieros
2. Impuesto especial a las exportaciones
3. Impuesto a la compra y venta de moneda extranjera
4. Impuesto a la emisión de certificados de moneda extranjera
5. Impuesto adicional a los signos de aviación
6. Contribución sobre la venta de combustibles

##### *Impuestos destinados*

---

Fuente: Baca, Jorge (2000). "El ancla fiscal", en Abusada, Roberto; Fritz DuBois, Eduardo Morón y José Valderrama (editores). *La reforma incompleta. Rescatando los noventa*. Lima: Instituto Peruano de Economía y Universidad del Pacífico.

## Anexo 2

### IMPUESTOS DESTINADOS

---

1. Contribución extraordinaria sobre ingresos devengados en 1989
2. Impuesto a las remuneraciones de profesionales
3. Impuesto sobre los ingresos brutos
4. Contribución sobre las planillas de empresas públicas
5. Contribución patrimonial de solidaridad (personas naturales)
6. Contribución patrimonial de solidaridad (personas jurídicas)
7. Impuesto a los fletes de mar
8. Sobretasas al valor FOB de las importaciones
9. Sobretasa compensatoria a la importación de alimentos
10. Sobretasa flexible a la importación de alimentos
11. Derecho específico fijo a la importación
12. Sobretasa excepcional a la importación
13. Sobretasa a la importación para el fondo ganadero
14. Entradas consulares
15. Impuesto a las ventas al exterior
16. Impuesto a la exportación de productos pesqueros
17. Impuesto a la exportación de productos tradicionales
18. Impuesto a los viajes al exterior
19. Impuesto a los signos de aviación
20. Impuesto sobre los servicios de electricidad, telefonía, seguros y publicidad
21. Impuesto a la venta de gasolina
22. Impuesto a la venta de publicaciones periódicas e importadas
23. Impuesto sobre operaciones afectas al IGV
24. Impuesto especial al suministro de energía eléctrica
25. Tributo especial al suministro de agua
26. Impuesto al consumo de energía eléctrica (Cuerpo de Bomberos)
27. Impuesto adicional de alcabala
28. Sobretasa a la venta de pasajes internacionales
29. Tributo a los establecimientos de hospedaje y expendio de comida
30. Impuesto de patente profesional
31. Impuesto a los parques de estacionamiento
32. Impuesto a los premios de loterías y rifas
33. Impuesto a los premios de carreras de caballos
34. Impuesto a los premios con fines de propaganda
35. Impuesto único a los terrenos sin construir
36. Impuesto a la explotación comercial del juego de bingo
37. Impuesto a la explotación comercial del juego de *pinball*
38. Impuesto a las apuestas de carreras de caballos
39. Licencia municipal de funcionamiento (1980 a 1990)
40. Licencia municipal de funcionamiento 1991
41. Licencia municipal de funcionamiento (1992-1993)



# La política fiscal 2001-2006 y los retos para el futuro

*Javier Kapsoli<sup>1</sup>*  
*Waldo Mendoza*  
*Jean Paul Rabanal*

## INTRODUCCIÓN

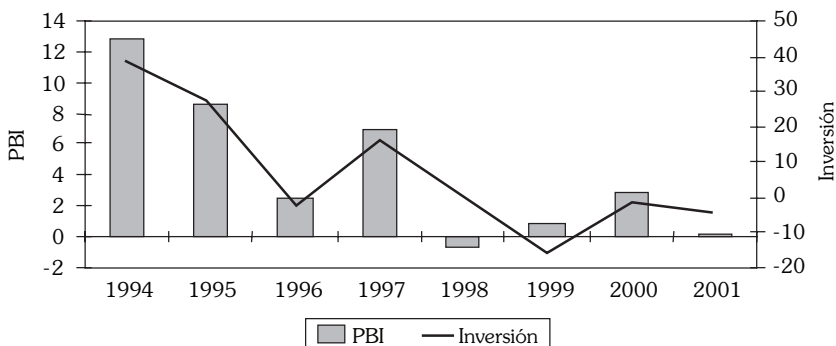
La situación macroeconómica a fines de la década anterior estuvo marcada por tres años de estancamiento. La recuperación económica registrada a partir de 1993 se revirtió en 1998, explicada básicamente por el derrumbe de la inversión privada, relacionado con la presencia de choques externos e internos adversos (véase el gráfico 1).

Respecto de las finanzas públicas, tras alcanzar un superávit fiscal en 1997, en 1998, el resultado fiscal pasó nuevamente a ser deficitario y, a partir del año 1999, la situación se agravó principalmente por la caída de los ingresos públicos (de 14% a 12% del producto bruto interno-PBI, véase el gráfico 2). En estos años, los últimos de la administración Fujimori, el déficit fiscal estuvo por encima del 3% del PBI.

El gobierno de transición, en el primer semestre de 2001, puso en marcha un severo ajuste fiscal. Dada la rigidez de los gastos corrientes y la ausencia de medidas que eleven la presión tributaria<sup>2</sup>, todo el peso

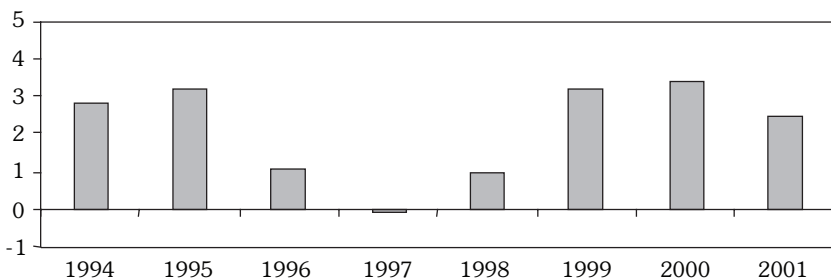
1. Este documento refleja la opinión de los autores y no necesariamente la del Ministerio de Economía y Finanzas. Los autores desean agradecer a Magie Manrique, Carmen Negrón, Rosalía Álvarez, Oscar Zaldivar y Edgar Zamalloa, funcionarios del MEF, por sus importantes comentarios; y a María Cecilia Deza por su valiosa asistencia de investigación. Los responsables por los errores subsistentes somos, por supuesto, solo nosotros.
2. A pesar de que, mediante la Ley N° 27434 de marzo de 2001, el Congreso de la República otorgó facultades al gobierno de transición para legislar en materia tributaria con el fin de modificar, total o parcialmente, las exoneraciones de impuestos y cualquier otro beneficio o tratamiento tributario especial.

Gráfico 1  
INVERSIÓN PRIVADA  
(variación porcentual real anual)



Fuente: BCRP  
Elaboración propia.

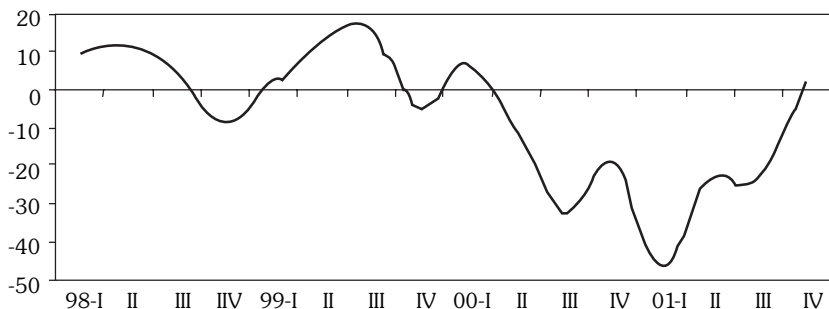
Gráfico 2  
DÉFICIT FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF)  
(porcentaje del PIB)



Fuente: BCRP  
Elaboración propia.

del ajuste recayó en la inversión pública, la cual disminuyó 35% en dicho semestre y redujo el déficit a 0,7% del PIB durante el primer semestre del año 2001, comparado con el 2,4% obtenido en similar período del año 2000 (véase el gráfico 3).

Gráfico 3  
INVERSIÓN PÚBLICA  
(variación porcentual real anual)



Fuente: BCRP  
Elaboración propia.

La administración económica del presidente Toledo reforzó el control sobre las finanzas públicas, logrando reducir el déficit fiscal de 2,5% del PBI registrado en el año 2001 a 0,4% en el año 2005. Concurrentemente, la deuda pública como porcentaje del PBI se redujo en el mismo período: de 46,1% a 38,0%.

Actualmente, la macroeconomía goza de buena salud, las finanzas públicas están ordenadas y, después de varias décadas, tendremos un cambio de gobierno en condiciones de estabilidad económica. El momento es propicio para hacer un balance sobre lo que hizo la actual administración en el ámbito de la política fiscal y las tareas pendientes por hacer. En este sentido, este trabajo busca responder los siguientes interrogantes:

- i) ¿Cuáles son los principales logros de la actual política fiscal?
- ii) ¿Cuál ha sido el carácter de dicha política? ¿Ha sido contracíclica o procíclica?
- iii) ¿Es sostenible la actual política fiscal?
- iv) ¿Cuáles son los retos fiscales para la próxima administración?

Este trabajo consta de cuatro secciones. En la siguiente sección se discuten los resultados obtenidos en materia de ingresos, gastos, déficit fiscal y el manejo del endeudamiento público. En la segunda sección se evalúa el carácter expansivo o contractivo de la política fiscal y en la

tercera, se analiza su sostenibilidad. En la cuarta sección se discuten dos importantes cambios, como la reforma de pensiones y las Asociaciones Público Privadas, que influyen en esta sostenibilidad fiscal. Por último, en la siguiente sección, se presenta un listado de, a juicio nuestro, las tareas que la presente administración no pudo ejecutar y que la siguiente administración debiera poner en marcha con el fin de resguardar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

## 1. LA POLÍTICA FISCAL DURANTE EL PERÍODO 2001-2006

### 1.1 *La herramienta de manejo fiscal de mediano plazo: la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal*

En diciembre de 1999 se publicó la principal herramienta de manejo macroeconómico de mediano plazo: la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal-LPTF (Ley N° 27245), según la cual el objetivo de la política fiscal es obtener equilibrio o superávit fiscal en el mediano plazo, acumulando superávit fiscales en los períodos favorables y permitiendo únicamente déficit fiscales moderados y no recurrentes en períodos de menor crecimiento. Para poner en práctica este principio, se establecen dos reglas macrofiscales: (i) crecimiento del gasto no financiero real del Gobierno general menor a 2% y (ii) déficit fiscal del sector público no financiero (SPNF) menor a 1% del PBI. Adicionalmente, se creó el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), que está orientado a otorgar una función contracíclica a la política fiscal.

Si bien los principios generales presentes en la LPTF se mantuvieron, en mayo de 2003 se introdujeron algunas modificaciones en la Ley N° 27958, “Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF)”. Esta norma incorpora, entre lo más importante, una elevación del tope de crecimiento del gasto no financiero a 3%, gradualidad en la convergencia hacia las reglas establecidas; y reglas fiscales para los gobiernos regionales y locales, para que también formen parte del fortalecimiento de las finanzas públicas nacionales.

La regla relacionada con el déficit fiscal se cumplió en todos los años de vigencia de la LRTF; a diferencia de la regla del gasto, que no fue cumplida en los años 2003 y, en especial, 2005, al crecer el gasto no financiero del Gobierno general en 3,5% y 8,4%, respectivamente (véase el cuadro 1).

Cuadro 1  
EVALUACIÓN DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL

	2003		2004		2005	
	Ejecutado	Meta	Ejecutado	Meta	Ejecutado	Meta
Gasto no financiero del Gobierno general (variación % real)	3,5	3,0	2,7	3,0	8,4	3,0
Déficit económico (porcentaje del PBI)	1,7	2,0	1,1	1,5	0,4	1,0

Fuente: BCRP, MEF  
Elaboración propia.

## 1.2 Los ingresos, los gastos y el déficit fiscal

El objetivo fundamental de la política de ingresos fue elevar los niveles de presión tributaria que eran aproximadamente 12% del PBI a inicios del Gobierno, para lo cual se puso en marcha un conjunto de medidas de política y administración tributaria. En el primer grupo de medidas, la tasa del impuesto general a las ventas-IGV (incluyendo el impuesto a la promoción municipal-IPM) se elevó de 18% a 19% en 2003 y el impuesto a la renta (IR), de 27% a 30% en 2004.

Este núcleo de medidas de administración tributaria está constituido por los sistemas de deducciones, retenciones y percepciones<sup>3</sup>. El cuadro

- El sistema de deducciones del IGV consiste en que el adquirente de bienes o servicios sujeto al sistema debe descontar (detracer) un porcentaje del precio de venta y depositarlo en una cuenta habilitada por el Banco de la Nación a nombre del proveedor. Los fondos de dicha cuenta solo pueden ser destinados al pago de deudas tributarias, aportaciones a EsSalud y a la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Los productos que están sujetos a dicho sistema son, principalmente, agropecuarios y servicios con alta evasión e informalidad.  
El sistema de percepciones consiste en la retención de una alícuota del precio de venta por parte de los agentes de percepción en el momento de cobro de la operación a sus clientes. Este régimen, básicamente, se aplica a vendedores en operaciones con un gran número de compradores y en sectores con alto grado de evasión e informalidad en la comercialización de bienes.  
Por último, el sistema de retenciones se aplica en la primera venta de bienes inmuebles, en la prestación de servicios y en los contratos de construcción gravados con el

2 muestra la importancia de estas medidas en el aumento de la recaudación observado en los últimos años, que pasó de alrededor de 3% de los ingresos tributarios en el año 2002 a 13,7% en 2005. Se debe considerar también la creación del impuesto a las transacciones financieras (ITF) como instrumento de lucha contra la evasión y de suministro de información, pese a su modesta capacidad recaudatoria.

Cuadro 2  
MEDIDAS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA<sup>1/</sup>  
(millones de nuevos soles)

	2002 <sup>2/</sup>	2003	2004	2005
Detracciones	622	1.424	1.422	1.372
Percepciones	68	498	1.228	2.503
Retenciones	8	105	432	634
Cobranza vía el Sistema Integrado de Información Financiera (SIAF)	16	35	22	20
<i>Total</i>	<i>714</i>	<i>2.062</i>	<i>3.104</i>	<i>4.529</i>
<i>Porcentaje de los ingresos tributarios</i>	<i>3,0</i>	<i>7,5</i>	<i>10,0</i>	<i>12,7</i>

1/: Corresponde al total recaudado por aplicación de estas medidas. Incluye recaudación corriente; así como pagos nuevos, producto de la ampliación tributaria.

2/: El sistema se inició a mediados de 2002, razón por la cual la recaudación en este año es menor respecto de los otros años.

Fuente: Sunat

Elaboración propia.

Un aspecto adicional a tomar en cuenta respecto de los resultados de la política de ingresos es la eliminación de algunos impuestos, como el IES (impuesto extraordinario de solidaridad), el cual después de haber reducido su tasa de 5% a 2% a inicios del Gobierno y luego, en enero de

IGV. Los agentes de retención deben retener un porcentaje del precio de venta a sus proveedores. Básicamente, se aplica a grandes compradores en transacciones con sus proveedores.

2004, a 1,7%, fue eliminado efectivamente en diciembre de dicho año (véase el cuadro 3).

Cuadro 3  
PRINCIPALES CAMBIOS EN LA POLÍTICA TRIBUTARIA  
(tasas en porcentaje)

	2001	2002	2003	2004	2005	2002 <sup>E/</sup>
IGV	18,0	18,0	19,0	19,0	19,0	19,0
IES <sup>1/</sup>	5,0	2,0	2,0	1,7	-	-
ITF	-	-	-	0,10	0,08	0,08
IR	27,0	27,0	27,0	30,0	30,0	30,0
Arancel CAN	10,0	8,9	8,5	7,5	7,2	5,4
Impuesto Temporal a los Activos Netos-ITAN (tasa)	-	-	-	0,6	0,6	0,6

E: Estimado

1/: Se redujo a 2% en agosto de 2001. Derogado a partir del 1 de diciembre de 2004.

Fuente: Sunat

Elaboración propia.

Por el lado de los gastos, lo que más resalta es que, entre 2001 y 2005, la participación del gasto corriente dentro del gasto no financiero (GNF) se elevó de 85,2% a 87,3%, mientras que la participación del gasto de capital se redujo casi en la misma magnitud (véase el cuadro 4).

Dentro del gasto corriente, hay una elevación importante de las remuneraciones, que es un típico gasto permanente, inflexible a la baja, que sube de 28,8% del gasto no financiero registrado en 2001 a 30,2% en 2005, equivalente a un punto porcentual del PBI. Sin embargo, son las transferencias las que más se elevan, de 30,4% a 33,9%, explicado fundamentalmente por el alza extraordinaria de las transferencias atadas a tributos: Foncomun, canon, sobrecanon y regalía minera, equivalentes a 1,8% del PBI durante el año 2005.

De esta manera, el componente exógeno del gasto no financiero —la parte que realmente maneja el Gobierno central, que excluye las transferencias, que son mayormente un reflejo de los ingresos— ha decrecido ligeramente como porcentaje del PBI en el período en estudio.

Cuadro 4  
COMPOSICIÓN DEL GASTO NO FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL  
(porcentaje)

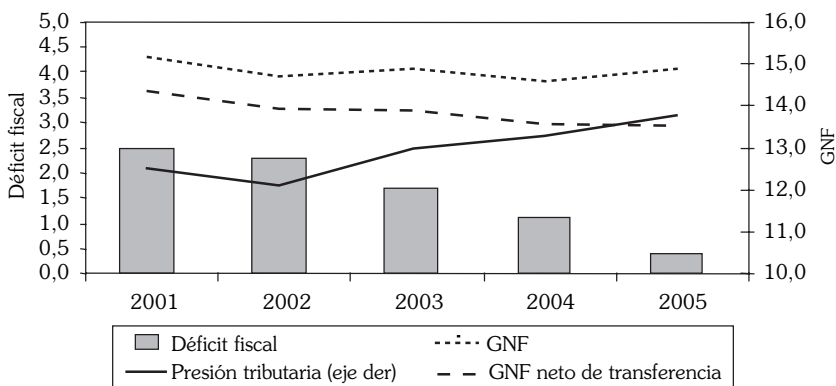
	2001	2002	2003	2004	2005	Var. %	Var. S/.
<b>Gastos no financieros (1 + 2)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>		<b>9.832</b>
<b>1. Corrientes</b>	<b>85,2</b>	<b>86,2</b>	<b>87,0</b>	<b>87,4</b>	<b>87,3</b>	<b>2,1</b>	<b>9.176</b>
a. Remuneraciones	28,8	30,5	30,7	30,8	30,2	1,4	3.367
b. Bienes y servicios	26,0	23,5	23,3	24,1	23,2	-2,8	1.480
c. Transferencias	30,4	32,5	33,0	32,6	33,9	3,5	4.329
<b>2. Gastos de capital</b>	<b>14,8</b>	<b>13,5</b>	<b>13,0</b>	<b>12,6</b>	<b>12,7</b>	<b>-2,1</b>	<b>656</b>
Memo							
GNF (% del PBI)	15,2	14,7	14,9	14,6	14,9		
Gasto en remuneraciones (% del PBI)	4,4	4,5	4,6	4,5	4,5		
Gastos no financieros netos de transferencias <sup>1/</sup> (% del PBI)	14,4	13,9	13,9	13,5	13,5		

1/: Incluye Foncomun, regalías mineras y canon.  
Fuente: BCRP  
Elaboración propia.



La elevación de la presión tributaria y la estabilización del gasto no financiero como proporción del PBI, permitió una importante reducción del déficit fiscal: de 2,5% del PBI en el año 2001 a 0,4% en 2005. Esta reducción, por cinco años consecutivos, del déficit fiscal no ha sido observada antes en nuestra historia económica contemporánea (véase el gráfico 4).

Gráfico 4  
 DÉFICIT FISCAL, PRESIÓN TRIBUTARIA, GASTO NO FINANCIERO  
 Y GASTO NO FINANCIERO NETO DE TRANSFERENCIA  
 (porcentaje del PBI)

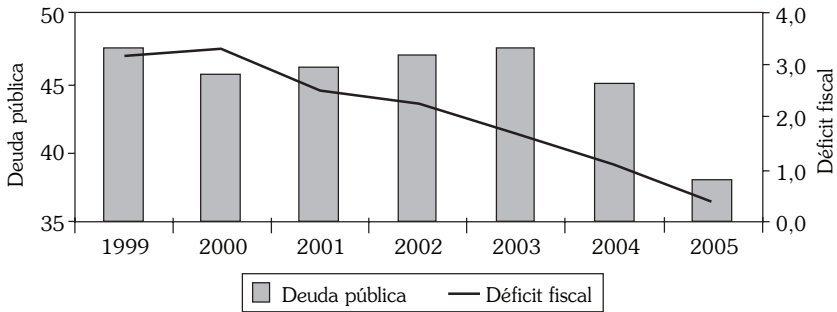


Fuente: BCRP  
 Elaboración propia.

Como resultado, la deuda pública como porcentaje del PBI ha llegado a su nivel más bajo desde 1997, tal como se puede apreciar en el gráfico 5. En términos netos<sup>4</sup> —como es usual en las comparaciones internacionales—, este nivel de deuda (35% aproximadamente) es ligeramente inferior al promedio de países con grado de inversión (38%).

4. Para calcular la deuda pública neta se descuenta de la deuda pública total los activos que posee el tesoro público en las cuentas del Banco Central de Reserva del Perú.

Cuadro 5  
DEUDA PÚBLICA Y DÉFICIT FISCAL  
(porcentaje del PBI)



Fuente: BCRP  
Elaboración propia.

### 3.3 La estrategia de administración de la deuda pública

En el período 2001-2005 se implementaron una serie de medidas destinadas a optimizar la administración de la deuda pública, lo que favoreció la sostenibilidad fiscal. El objetivo central de esta estrategia fue reducir los riesgos a los que está expuesta la deuda pública y disminuir la carga financiera de esta. Fueron dos los instrumentos básicos mediante los cuales se implementó esta estrategia: (i) la creación de un mercado de deuda pública en nuevos soles y (ii) la implementación de un sistema articulado de administración de pasivos por medio de mecanismos de mercado (prepagos, *swaps*, canjes, reperfilamientos, etc.).

El principal logro de la actual administración en términos de la política de endeudamiento público es la creación de un mercado de deuda pública para títulos denominados en moneda nacional, mediante un programa en el cual un conjunto de bancos participan como “creadores de mercado”. Estos bancos, a su vez, se comprometen a transar los títulos públicos en el mercado secundario. Este mercado ha permitido no solo elevar de manera muy importante la negociación secundaria de bonos del tesoro (véase el gráfico 6), sino principalmente contribuir a la construcción de un mercado interno de capitales; así como, la construcción de una curva de rendimientos en

moneda nacional<sup>5</sup> (*benchmark*) que sirva como referencia para la emisiones del sector privado y, finalmente, para fortalecer el canal de transmisión de la política monetaria al contribuir a la desdolarización de la economía.

En lo referente a operaciones de manejo de pasivos, se han realizado canjes, *swaps* y prepagos con el objeto de reducir la vulnerabilidad de la deuda pública frente a cambios en las tasas de interés internacional o en los tipos de cambio del nuevo sol respecto de las monedas fuertes. Además, se han realizado dichas operaciones con el objetivo de reperflar el servicio de la deuda durante los próximos años y evitar, así, la concentración de vencimientos en períodos cercanos.

Como resultado de estas políticas, se ha conseguido lo siguiente<sup>6</sup>:

- Incremento del peso de las obligaciones internas dentro del portafolio de deuda, de 16% a 21%.
- Incremento de la proporción de la deuda en moneda nacional, de 10% a 16% del total.
- Disminución del porcentaje de la deuda contratada a tasa variable, de 49% a 44%.
- Reducción de la deuda denominada en yenes, de 13,3% a 9,1%, y en euros, de 11,5% a 5,9%.

Como consecuencia de estas medidas, añadidas a la disciplina fiscal que ha permitido disminuir el déficit de manera significativa, se ha conseguido una importante reducción de la deuda pública como porcentaje del PBI: de 46,1% en 2001 a 38,0% en 2005. Este resultado permite reducir la vulnerabilidad financiera de la economía y es un paso firme hacia la consecución del “grado de inversión” que, a su vez, nos permitiría disminuir adicionalmente el costo del financiamiento del fisco y de los agentes privados.

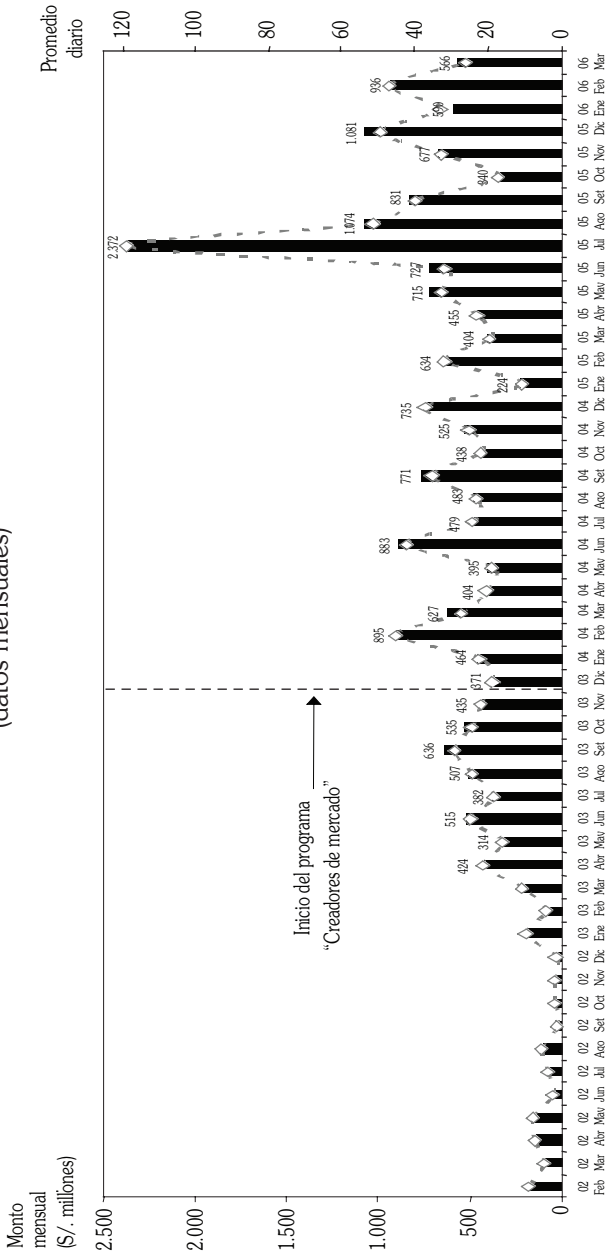
## 2. EL CARÁCTER DE LA ACTUAL POLÍTICA FISCAL

Esta sección analiza el comportamiento de la política fiscal en el período correspondiente a la actual administración y demuestra que este ha sido, predominantemente, contracíclico. Metodológicamente, se ha construido

5. A la fecha cuenta con plazos de hasta 20 años en tasa fija y 30 años VAC (Valor actual constante).

6. En el período diciembre 2004 a diciembre 2005.

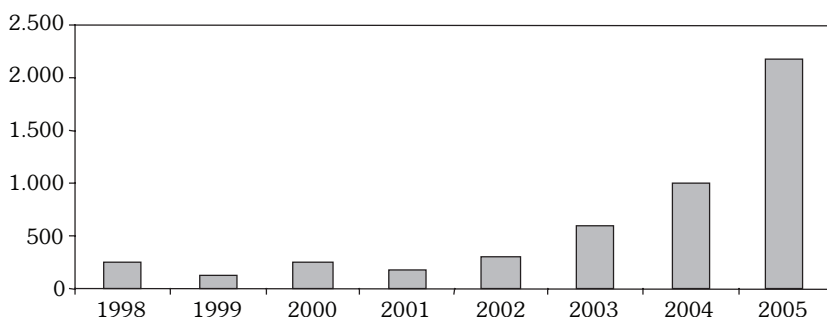
Gráfico 6  
 LIQUIDEZ DE LOS BONOS SOBERANOS EN EL MERCADO SECUNDARIO  
 (datos mensuales)



Fuente: MEF  
 Elaboración propia.

un indicador de impulso fiscal que permite evaluar la posición de la política fiscal, neta de los impactos de la posición del nivel de actividad respecto de su tendencia, así como del hecho de que los precios de los minerales se ubiquen en niveles por encima de los registrados en los últimos años, lo cual ha generado importantes ingresos al tesoro público (véase el gráfico 7).

Gráfico 7  
IMPUESTO A LA RENTA PAGADO POR LAS EMPRESAS MINERAS  
(millones de nuevos soles)



Fuente: Sunat  
Elaboración propia.

La manera tradicional de evaluar la posición de la política fiscal se basa en un indicador que resume las transacciones del sector público durante un año fiscal, conocido como “déficit fiscal”<sup>7</sup>. Así, cuando el déficit aumenta (los gastos se elevan en una proporción mayor a los ingresos) se dice que la política fiscal es expansiva, pues el Gobierno está inyectando demanda a la economía. Por el contrario, si el déficit se reduce, significa que los impuestos están creciendo respecto de los gastos en una proporción mayor a la del año anterior. En este caso, dado que el sector público está retirando demanda del sector privado a través de la recaudación de mayores impuestos, se dice que la política fiscal es contractiva.

Sin embargo, este indicador es inadecuado y puede llevar a efectuar un juicio errado sobre la real situación de las finanzas públicas y los impactos

7. Véase Blejer y Cheasty (1991) para detalles metodológicos sobre el déficit fiscal.

probables que de esta se derivan a mediano plazo. Así, por ejemplo, pueden existir componentes tanto de los gastos como de los ingresos que reaccionen automáticamente, según evolucione el ciclo económico, y generen cambios en las cuentas fiscales que son independientes respecto de las decisiones de política económica. Por lo tanto, los indicadores estándares podrían no reflejar la correcta posición de la política fiscal y, consecuentemente, llevarían a conclusiones inexactas.

Para abordar este problema es necesario separar de los respectivos indicadores de flujos, como los ingresos o los gastos, los componentes transitorios y permanentes. Denominaremos “cíclicos” a los primeros y estructurales a los segundos. Este método permitirá obtener el indicador que llamaremos “resultado económico estructural” y que corresponde a la posición de tendencia de las finanzas públicas. Es decir, aquella en la cual las variables macroeconómicas que impactan a las cuentas fiscales se encuentran en posición neutral respecto del ciclo económico.

El método estándar para obtener este cómputo es descrito en Hagemann (1999) y consiste en eliminar el componente transitorio de los ingresos utilizando la razón entre el producto de tendencia (estimado por el método de Hodrick-Prescott) y el observado. Además, se elimina el componente transitorio de los gastos públicos utilizando la razón entre la tasa de desempleo NAIRU y la observada. La justificación de lo primero es que durante la fase expansiva del ciclo (brecha del producto positiva), se tienen mayores ingresos fiscales. Análogamente, durante una recesión aumentan el desempleo y, con él, las prestaciones que otorgan los gobiernos frente a este fenómeno. En el caso peruano, por ejemplo, donde no existen prestaciones o subsidios relacionados con el desempleo, el segundo ajuste no es necesario.

Si se expresa lo anterior en algunas relaciones, se tiene:

$$I_t = I_t^s + I_t^c \quad (1)$$

$$G_t = G_t^s \quad (2)$$

La ecuación 1 muestra la descomposición de los ingresos en estructurales ( $I^s$ ) y cíclicos ( $I^c$ ) en el nivel del Gobierno general<sup>8</sup>. La ecuación 2

8. Incluye el Gobierno central, los municipios, EsSalud, las reguladoras y otras entidades de menor tamaño.

asume que, dada la inexistencia de estabilizadores automáticos ligados al gasto, el gasto público en el Perú es totalmente estructural<sup>9</sup>. A continuación, determinamos la estimación de los ingresos estructurales a través de la siguiente relación:

$$\tilde{I}_t^s = I_t \left( \frac{\bar{Y}_t}{Y_t} \right)^\epsilon + IR_t^m \left( \frac{\bar{P}_t^m}{P_t^m} \right) \quad (3)$$

Donde:

- $\tilde{I}_t^s$ : Ingresos del Gobierno general, descontados los pagos del impuesto a la renta efectuados por las empresas mineras.
- $IR_t^m$ : Pagos del impuesto a la renta efectuados por las empresas mineras, incluye tanto los pagos a cuenta como la regularización.
- $\bar{Y}_t$ : PBI de tendencia.
- $Y_t$ : PBI observado.
- $\epsilon$ : Elasticidad ponderada de ingresos públicos entre PBI (totales, excluye la renta proveniente de la minería).
- $P_t^m$ : Índice de precios de exportaciones mineras.
- $\bar{P}_t^m$ : Nivel de tendencia del índice de precios de exportaciones mineras.

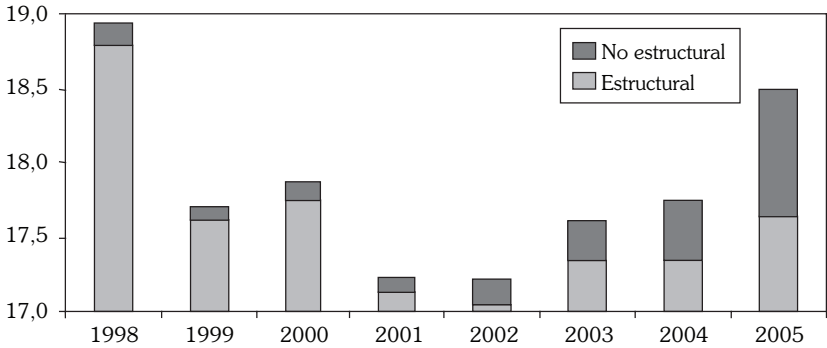
Para el ejercicio desarrollado en el presente trabajo, se utiliza el filtro de paso de bandas de Baxter y King (1995) con el fin de obtener las tendencias de las diferentes variables. Además, se construye un índice de precios de exportaciones mineras mediante el uso de la fórmula encadenada de Fisher. Finalmente, se obtiene el déficit estructural eliminando el componente cíclico de los ingresos. El resultado se muestra en el gráfico 8. En él se observa claramente una caída de los ingresos permanentes en el año 1999, como consecuencia de la introducción de grandes exoneraciones tributarias durante el referido año. Sin embargo, también se observa que los ingresos permanentes se han elevado, aproximadamente, en un punto porcentual del PBI en los últimos años. Además, los ingresos no estructurales han sido bastante significativos<sup>10</sup>

9. Un análisis sobre la extrema rigidez del gasto público puede verse en MEF (2006).

10. Representan 0,4% y 0,8% del PBI para los años 2004 y 2005, respectivamente.

durante los años 2004 y, especialmente, 2005, en que registraron aproximadamente US\$ 600 millones.

Gráfico 8  
INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL  
(porcentaje del PBI)



Elaboración propia.

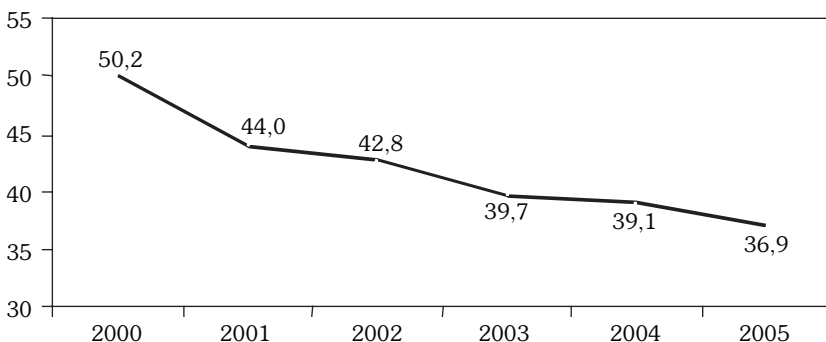
¿A qué se debe este aumento en los ingresos estructurales? Básicamente, a la elevación de las tasas del IGV e IR, y a las medidas de ampliación de la base tributaria destinadas a reducir la evasión y fortalecer la función que cumple la autoridad tributaria, tales como las deducciones, las percepciones y las retenciones. Adicionalmente, el ITF ha sido un instrumento para el control de la evasión, pues genera información valiosa sobre los movimientos de los contribuyentes que puede correlacionarse con los pagos efectuados y así detectar presuntos evasores. A modo de ejemplo, en el gráfico 9 se muestran los importantes resultados de la lucha contra la evasión obtenidos en el IGV.

Una vez conocido el componente cíclico de los ingresos, se puede construir el resultado estructural. Para ello, basta descontar el estimado de los ingresos no estructurales del déficit operativo (véase el gráfico 10).

Se observa que el déficit estructural fue básicamente similar al efectivo hasta el año 2003. Durante los años 2004 y 2005 hubo un aumento importante de los ingresos transitorios y, por lo tanto, el déficit estructural fue mayor: registró 1,5% y 1,2%, respectivamente. Vale la pena resaltar

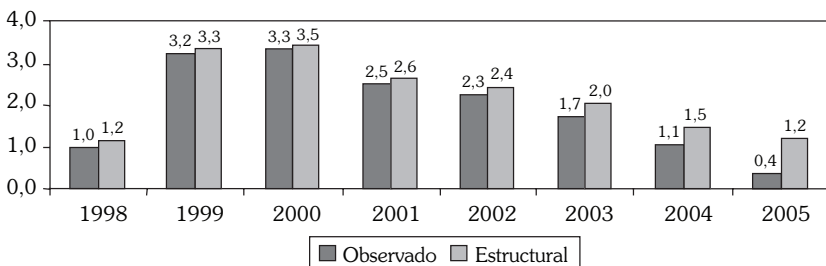


Gráfico 9  
TASA DE EVASIÓN DEL IGV  
(porcentaje)



Fuente: FMI.  
Elaboración propia.

Gráfico 10  
DÉFICIT FISCAL  
(porcentaje del PBI)

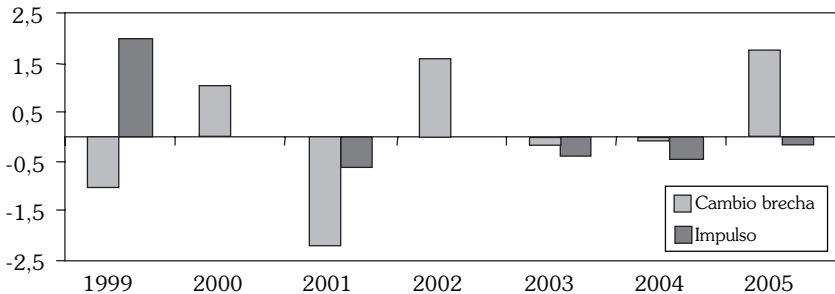


Elaboración propia.

que el aumento temporal de ingresos no se ha reflejado en un mayor déficit efectivo, lo que hubiera generado un riesgo de insostenibilidad fiscal, al financiar gasto permanente con ingresos transitorios. Es decir, el aumento permanente de los gastos, al que hace referencia la segunda sección, ha sido básicamente financiado con aumentos permanentes en los ingresos.

Una pregunta final en esta sección se refiere al carácter de la política fiscal como generador de demanda; es decir, determinar si el impulso fiscal ha sido expansivo, contractivo o neutral. Con este objetivo, construimos el indicador estándar de impulso fiscal, definido como el opuesto de la variación del déficit estructural primario, cuyos resultados se muestran en el gráfico 11.

Gráfico 11  
BRECHA DEL PRODUCTO E IMPULSO FISCAL  
(porcentaje del PBI)



Elaboración propia.

Este gráfico muestra que el sector público no ha sido una fuente de demanda con la importancia suficiente como para explicar las fluctuaciones económicas durante el período de análisis. Por el contrario, la política fiscal ha sido contracíclica<sup>11</sup> durante todo el período de la actual administración. Sin embargo, vale la pena destacar que durante el último año esta contribución negativa se redujo fuertemente por el importante aumento del gasto no financiero del Gobierno general.

Este resultado contrasta con el encontrado, entre otros varios, por Ríos (2004), quien utiliza una muestra algo más amplia<sup>12</sup> y encuentra evidencia de una tendencia procíclica en la política fiscal. Sin embargo, el referido

11. El resultado es robusto a un cambio metodológico. En MEF (2006) se utiliza la metodología de Gavin y Perotti (1997), y los resultados son casi exactamente similares.
12. La muestra trabajada por Ríos comprende los años 1991 y 2002.

autor encuentra un comportamiento contracíclico a partir del año 2000, asociándolo a una reducción de gastos forzada por los menores ingresos recaudados, sugiriendo la posibilidad de la entrada de la LPTF como una de las posibles fuentes de cambio en el carácter de la política fiscal.

Ciertamente, el actual comportamiento de la política fiscal ha permitido aminorar los impactos del ciclo económico sobre la economía y posiblemente se trate de la única vez en la historia moderna de las finanzas públicas en el Perú, que la política fiscal no ha sido un factor de propagación del ciclo.

### 3. LA SOSTENIBILIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL

Las políticas fiscales aplicadas en los últimos años han influenciado positivamente en la senda de sostenibilidad de las finanzas públicas. La reducción del coeficiente de deuda entre el PBI y el aumento de la base tributaria, que repercute en un mayor resultado primario, influyen positivamente en los indicadores estándar de sostenibilidad fiscal. En este sentido, la proyección de las variables macroeconómicas en los siguientes años nos muestra que la política fiscal es sostenible.

El indicador de sostenibilidad que se utilizará será el propuesto por Jiménez (2003), que incorpora dos tipos de deuda (interna y externa) a la metodología clásica propuesta por Blanchard (1990). De este modo, el superávit primario permanente de Blanchard ajustado por la diferencia de tasas de interés de los diferentes tipos de deuda es el siguiente:

$$s'_t{}^B = \left( \frac{r-\delta}{1+\delta} \right) \left[ 1 - \left( \frac{1+\delta}{1+r} \right)^{n+1} \right]^{-1} \sum_{j=0}^n \left( \frac{1+\delta}{1+r} \right)^{j+1} [s_{t+j} - \Omega b_{t-1}^*]$$

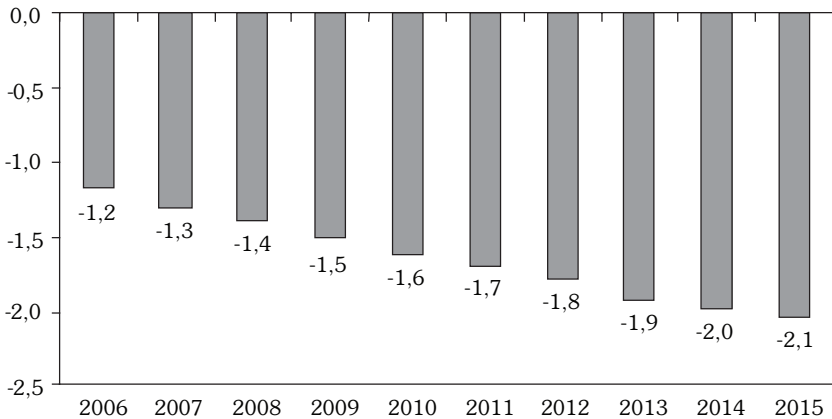
Donde:  $r$  = la tasa de interés real,  $\delta$  = tasa de crecimiento del PBI real,  $s$  = superávit primario en términos del PBI,  $b_t^*$  = deuda externa en términos del PBI,  $\Omega = \frac{(1+r^*)(1+e)-(1+r)}{(1+\delta)}$  y  $e$  = devaluación del tipo de cambio<sup>13</sup>. Entonces, el indicador de sostenibilidad sería:

13. Nótese que si se cumple la paridad no cubierta de intereses, entonces, el término  $\Omega$  es igual a cero.

$$I_t^B = \left( \frac{r - \delta}{1 + \delta} \right) d_{t-1} - s'^B$$

La deuda total del Gobierno ( $d_t$ ) sería insostenible en el caso de que el indicador sea positivo; es decir, si el superávit primario es menor al primer término. La deuda sería sostenible en el caso contrario. Como se muestra en el gráfico 12, la política fiscal es sostenible si se considera un crecimiento anual del PBI de 4%, una tasa de devaluación anual promedio de 0,5%, una tasa de inflación anual de 2,5% y tasas de interés anual real promedio para la deuda interna y externa igual a 8,2% y 4,2%, respectivamente<sup>14</sup>.

Gráfico 12  
INDICADOR DE SOSTENIBILIDAD FISCAL  
(porcentaje del PBI)



Elaboración propia.

14. El resultado de sostenibilidad es sensible a cambios en la tasa de crecimiento real del PBI, las tasas de interés y la tasa de devaluación. En este análisis, hemos considerado una política de crecimiento del gasto no financiero del Gobierno general igual a 3,0%, en línea con la LRTE. En Rabanal (2006), además, se muestra que manteniendo solo una política de cumplimiento de la regla de déficit en su tope de 1,0% del PBI para los siguientes diez años, se genera una política fiscal insostenible.

#### 4. LA REFORMA DEL DECRETO LEY N° 20530 Y EL COSTO FISCAL DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

Uno de los logros más importantes en materia de política económica de la actual administración, especialmente por su impacto sobre la viabilidad de largo plazo de las finanzas públicas, es la reforma del sistema de pensiones del Decreto Ley N° 20530 en 2004, que permitió la reducción del pasivo pensionario (en valor presente neto) en alrededor de 20%. Esta reforma comprende el cierre definitivo de dicho régimen, la administración unitaria de los regímenes pensionarios por parte del Estado y que las nuevas reglas deban ajustarse con el objeto de hacerlo más equitativo y financieramente viable, considerando la eliminación de la nivelación de las pensiones con las remuneraciones; es decir, el llamado “efecto espejo”.

Por otro lado, una política cuya implicancia a mediano plazo necesita ser evaluada es la suscripción de Asociaciones Público Privadas (APP), que consisten en la coparticipación del Estado con el sector privado en el financiamiento y la operación de un proyecto de inversión pública. Si bien estas asociaciones son útiles para cerrar la brecha de infraestructura existente en los diferentes sectores de nuestro país<sup>15</sup>, porque el Estado no posee las capacidades financieras y logísticas adecuadas para suplir dichas demandas, también es importante acotar y vigilar los riesgos que asume el Estado en dichas operaciones.

En general, existen dos tipos de compromisos para el Estado en una APP: (i) la asunción de los gastos por operación y mantenimiento (denominado PAMO), además del gasto de inversión (denominado PAO); y (ii) las garantías, que consisten en obligaciones contingentes que se activan bajo determinadas condiciones establecidas en los contratos.

A la fecha se estima que los procesos de APP, ya comprometidos o por comprometer próximamente, generan un pasivo en valor presente de más de 2% del PBI. Se espera que este compromiso de gasto rígido para los próximos años sea asumido, en su mayoría, con cargo al presupuesto anual de inversiones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). Sin embargo, por sus elevados montos, podría afectar la operatividad de este sector.

15. Según el IPE (2005), esta brecha asciende a US\$ 23 mil millones.

Además, está el tema de la distribución de riesgos entre el sector público y el sector privado. Por ejemplo, en una APP típica los pagos por PAO y PAMO se efectúan al finalizar la construcción de la obra y, por lo tanto, al empezar la provisión del servicio. En el modelo “peruano” de APP, se ha introducido un sistema de certificación por hitos (denominados CAO), mediante el cual la construcción de la obra se divide en un número de hitos y cada vez que una de estas secciones se completa, se entrega una certificación que otorga el derecho a percibir una fracción de los pagos comprometidos. Este certificado puede titulizarse en el mercado y, así, se obtienen los recursos para financiar el tramo siguiente de la construcción. Bajo este modelo, el inversionista privado solo financia el primer hito, pues los siguientes se autofinanciarán contra los CAO.

## 5. LOS RETOS FISCALES PARA EL PERÍODO 2006-2011

A pesar de lo avanzado, el camino hacia la consolidación de las finanzas públicas es todavía muy largo. A continuación, se describen un conjunto de políticas que a juicio nuestro son factibles de ser implementadas a corto plazo para alcanzar dicho objetivo.

### *i) Implementación de un sistema de cuenta única para el Tesoro Público (CUT)*

Actualmente existe una gran cantidad de cuentas, pertenecientes a las diferentes entidades del sector público (Gobierno central, municipios, gobiernos regionales, organismos reguladores, etc.), dispersas entre instituciones bancarias privadas y el Banco de la Nación (BN). Este sistema es ineficiente por cuanto facilita la acumulación de grandes saldos sin utilizar, tanto en el BN como en la banca privada. Por ejemplo, a abril de 2005, los gobiernos regionales acumulaban alrededor de S/. 400 millones en sus cuentas en el BN (véase el cuadro 5). Además, esta multiplicidad de cuentas impide una consolidación oportuna de la situación financiera en el nivel de todo el sector público y genera un costo de intermediación bancario como consecuencia del uso de múltiples cuentas.

Cuadro 5  
 SALDOS DE LAS CUENTAS EN EL BANCO DE LA NACIÓN  
 DE LOS GOBIERNOS REGIONALES<sup>1/</sup>  
 (miles de nuevos soles)

	Canon, sobrecanon y regalías	Fondo de Compensación Regional-FONCOR	Recursos directamente recaudados-RDR	Total
Amazonas	21	576	521	1.118
Ancash	59	155	6.376	6.590
Apurímac	2.029	89	2.557	4.674
Arequipa	3.618	778	8.821	14.511
Ayacucho	2.727	626	6.948	10.302
Cajamarca	3.574	1.050	4.261	8.886
Cusco	88.360	561	7.483	102.253
Huancavelica	15.368	5.485	1.492	22.346
Huánuco	333	1.806	3.373	5.513
Ica	9.594	2.446	4.980	17.118
Junín	5.801	6.929	4.512	17.241
La Libertad	3.834	2.648	13.948	34.955
Lambayeque	3	10	3.743	3.756
Loreto	714	0	3.624	4.339
Madre de Dios	125	113	1.466	1.704
Moquegua	8.175	728	1.768	10.670
Pasco	4.621	1.373	2.066	8.060
Piura	4.236	472	4.710	9.431
Puno	27.189	379	6.610	34.178
San Martín	88	86	4.235	5.720
Tacna	58.956	2.768	9.631	80.434
Tumbes	3.295	960	1.297	5.552
Ucayali	4.328	298	2.713	7.338
Lima	4.083	232	566	4.881
Lima Metropolitana	2.229	1.640	123	3.992
Callao	2.772	1.454	2.178	6.404
<i>Totales</i>	<i>256.133</i>	<i>33.662</i>	<i>110.001</i>	<i>399.795</i>

1/: Información al 15 de abril de 2006.

Fuente: BN

Elaboración propia.

Por ello, se propone introducir un sistema de caja única (CUT), a través de la implementación de una cuenta que contenga todos los ingresos recaudados por toda fuente (impuestos de disponibilidad del tesoro, impuestos destinados, ingresos no tributarios, recursos por operaciones de crédito, etc.). En la referida cuenta existirían cuentas corresponsales (subcuentas) que corresponderían a las diferentes unidades ejecutoras, las

que mantendrían la propiedad de sus fondos. En este nuevo escenario, el administrador de la CUT, en este caso la Dirección Nacional del Tesoro Público (DNTP) del MEF, funcionaría como un “banco” que brinda los servicios de pagaduría y administración de saldos a las diferentes unidades ejecutoras.

La implementación de una CUT posee múltiples ventajas que potenciarían y fortalecerían la gestión de la política fiscal. Entre las principales tenemos: (i) permite la determinación de la posición consolidada del sector público, virtualmente, en tiempo real; (ii) facilita un mejor diseño y control de la ejecución del gasto presupuestal; (iii) permite efectuar la conciliación de los sistemas contables con los saldos de caja del banco central; y, finalmente —lo más importante—, (iv) permite el manejo y la administración financiera de los excedentes de caja.

#### *ii) Regla estructural sobre el déficit fiscal*

Durante los últimos siete años, en el Perú se ha venido aplicando un sistema de reglas fiscales fijas con buenos resultados. Sin embargo, las reglas de límites al crecimiento del gasto han sido difíciles de cumplir.

Con relación a este aspecto, tal vez sea el momento de reflexionar y de abrir un debate con la academia y los analistas privados sobre la posibilidad de transitar hacia un esquema de reglas ligadas al ciclo económico, expresadas a través de una meta de equilibrio o superávit en el balance estructural, antes que en el efectivo. Por su diseño, relacionado explícitamente con la posición del ciclo económico, este sistema posee la flexibilidad necesaria y ofrece algunas ventajas frente a un esquema de reglas fijas<sup>16</sup>.

Ciertamente, la discusión y el consenso de una materia que considera el análisis de variables no observables es un proceso que puede tomar algún

16. Sin embargo, no hay que sobreestimar estas ventajas porque, en primer lugar, no es claro cuál es el efecto de la política fiscal en el nivel de la actividad económica. En segundo lugar, tampoco es claro cómo operaría una regla estructural cuando el gasto público es rígido a la baja. En tercer lugar, esta regla no puede operar en la fase contractiva del ciclo económico, si no se cuenta desde el inicio con un fondo de estabilización fiscal. Y, por último, este sistema no garantiza una reducción sostenida de la deuda pública como porcentaje del PBI, la variable más visible de la sostenibilidad de las finanzas públicas.



tiempo. El objetivo sería contar con la participación del sector privado, con el fin de garantizar la transparencia del sistema y las estimaciones que subyacen a las metas.

Nótese que la introducción del FEF como un fondo de estabilización puede ser la bisagra ideal para transitar de un esquema al otro de manera casi natural. Es decir, al funcionar como un fondo de ahorro y desahorro, en la práctica, se tiene un mecanismo contracíclico a través de un sistema diferente al de la regla estructural.

### iii) La reforma del sistema de pensiones

En el Perú, a diferencia de otros países en América Latina, coexisten dos sistemas de pensiones paralelos: el privado (SPP) y el nacional (SNP). El primero se basa en cuentas individuales; es decir, la pensión equivale a lo que acumuló en sus años de aportación. El segundo es un sistema de reparto que requiere importantes subsidios del Estado, pues las aportaciones de los trabajadores activos no son suficientes para pagar las pensiones corrientes (véase el cuadro 6).

Cuadro 6  
CÁLCULO ACTUARIAL: SNP, 2005  
(valor presente, en millones de US\$)

	Cantidad	Obligaciones	Aportes	Total
Pensionistas	427.591	(8.846)		(8.846)
Activos	1.054.867	(15.449)	6.579	(8.870)
<i>Total</i>		<i>(24.295)</i>		<i>(17.717)</i>

Fuente: ONP  
Elaboración propia.

Además de los escasos recursos con que cuenta el SNP, se debe considerar el fenómeno de cambio intergeneracional, que pone en riesgo la viabilidad de los sistemas de reparto, no solo en nuestro país sino en el mundo.

Básicamente, el problema pensionario en el Perú se centra en aquellas personas que no pueden acumular una pensión digna en el momento de su jubilación —sin considerar a la mayoría de personas que ni siquiera gozan de una pensión— y que, por tanto, les resulta más rentable permanecer en el SNP en comparación con el sistema privado. No cabe duda de que es responsabilidad del Estado velar por una jubilación adecuada, por lo que es necesaria la aplicación de una reforma pensionaria que considere ya no un sistema paralelo de pensiones público y privado, sino uno mixto. Bajo este nuevo sistema, una parte de las aportaciones de los trabajadores estaría destinada a un fondo para cubrir las pensiones mínimas del sistema nacional. De esta manera, se recuperaría el principio de solidaridad —característica relacionada con un sistema de reparto— y disminuirían los subsidios que realiza el Estado<sup>17</sup>, los cuales son altos y tenderían a crecer porque las personas vivirán más que antes y habrán, relativamente, menos aportantes que financiarán las pensiones de los futuros jubilados.

#### *iv) La asignación territorial de la inversión pública*

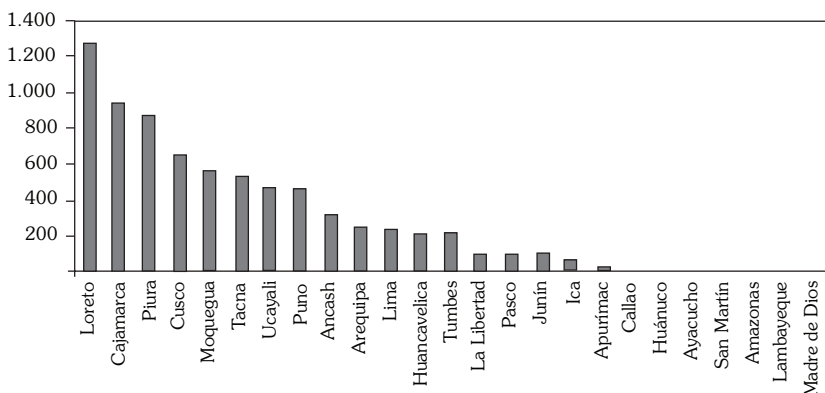
En nuestro país existe un problema con la asignación del gasto público que se genera por la presencia de importantes transferencias, relacionadas con las ingentes riquezas naturales que poseen determinadas regiones. El artículo 77 de la Constitución de la República establece que las regiones deben recibir una proporción adecuada de los ingresos que obtiene el Estado por la explotación de recursos naturales. Esta participación se expresa a través de la coparticipación del impuesto a la renta denominado “canon”.

Como se vio en el gráfico 7, el aumento exponencial de los tributos pagados por las empresas mineras, como resultado del *boom* de precios internacionales, se ha visto acompañado por un aumento simétrico en los montos transferidos por los diferentes conceptos de canon<sup>18</sup> hacia los gobiernos locales y regionales. En el gráfico 13 se muestran estos montos

17. En 2005, las transferencias del Estado al SNP fueron US\$ 774 millones y financiaron el 74% de la planilla de dicho sistema. Diez años atrás, dichas transferencias eran US\$ 65 millones y representaban el 18% de la planilla.
18. Existen diferentes tipos de canon (petrolero, minero, pesquero, hidroenergético, gasífero y forestal). Además, se incluyen las regalías mineras.

por regiones para el período 2000-2006<sup>19</sup>. Nótese, por ejemplo, que apenas cinco regiones concentran el 60% de los recursos transferidos (Loreto, Cajamarca, Piura, Cusco y Moquegua), en tanto que varias de las regiones más pobres del país —como Ayacucho, Madre de Dios o Apurímac— reciben cantidades ínfimas e incluso nada, como consecuencia de no poseer explotación de recursos en sus ámbitos.

Gráfico 13  
TRANSFERENCIAS RELACIONADAS CON RECURSOS NATURALES, 2000-2006  
(millones de nuevos soles)



Fuente: MEF  
Elaboración propia.

Se debe mencionar, además, la ausencia de capacidades técnicas que permitan efectuar un uso adecuado de estos recursos, los cuales son inherentemente inestables al estar ligados a las fluctuaciones de la demanda mundial. En efecto, debido a que la ley exige que estos recursos se utilicen exclusivamente en gasto de inversión, se requiere la capacidad de desarrollar proyectos de inversión económica, financiera y socialmente viables. Así, por esta falta de capacidades, el único efecto de este importante flujo de

19. Para el año 2006 se considera el Presupuesto institucional de apertura (PIA).

recursos es el aumento del ahorro de los gobiernos locales y regionales<sup>20</sup>, al no utilizar el dinero disponible.

En este caso, hay dos puntos para la agenda que queremos resaltar. En primer lugar, ¿cómo afrontar la posible disminución de estas transferencias cuando las condiciones internacionales sean menos favorables que hoy? En segundo lugar, ¿cómo se puede utilizar el gasto público directo efectuado por el Gobierno central para disminuir la creciente asimetría que se origina entre los departamentos que disponen de recursos naturales y los que no los tienen?

Respecto del primer punto, existe una propuesta para la creación de un fondo de estabilización denominado Focar<sup>21</sup>, el cual tendría como función efectuar una retención al monto transferido, que serviría para afrontar una eventual reducción futura en el flujo de fondos. A pesar de que esta propuesta ha recibido la oposición de los gobiernos regionales y locales, creemos que los mecanismos y las garantías referentes al depósito de los fondos retenidos en cuentas inembargables son temas que se pueden dialogar con los actores o, en todo caso, se pueden evaluar otros mecanismos que permitan afrontar una situación que seguramente ocurrirá en el futuro y que un hacedor de políticas debe prever.

Finalmente, es claro que una de las obligaciones del Gobierno nacional es redistribuir los recursos, tratando no solo de luchar efectivamente contra la pobreza sino también de reducir las brechas. De esta manera, se favorece la convergencia entre los niveles de calidad de vida de las diferentes regiones del país. En este aspecto se deben buscar los mecanismos compensatorios a través del gasto público, que permitan orientar los mayores fondos provenientes de los recursos ordinarios hacia las regiones menos favorecidas con recursos naturales extraíbles.

#### *v) El empleo y las remuneraciones en el sector público*

El sistema actual de empleo y remuneraciones en el sector público es desordenado. En primer lugar, no existe un único régimen laboral aplica-

20. Por ejemplo, el ahorro de los gobiernos locales se ha duplicado en los últimos tres años.

21. Fondo de estabilización del canon y la regalía minera.

ble al personal que trabaja en el sector público peruano. Así, el personal que labora en entidades del sector público pertenece a tres regímenes o modalidades de contratación: (i) el Decreto Legislativo N° 276 o régimen laboral del sector público propiamente dicho, (ii) el Decreto Legislativo N° 728 o régimen laboral del sector privado y (iii) el personal contratado bajo la modalidad de servicios no personales.

Inicialmente, la contratación de personal bajo la modalidad de servicios no personales buscaba suplir la falta de personal para desarrollar labores permanentes, que se originó con posterioridad al proceso de reorganización institucional finalizado hacia 1993<sup>22</sup>. Sin embargo, poco a poco se fue empleando dicha modalidad de contratación para incorporar a personal que desarrolle labores específicas por un plazo predeterminado, tales como consultorías.

Por otro lado, los conceptos de ingresos del personal del sector público presentan un creciente componente no remunerativo como consecuencia de la política de incrementos de ingresos de los trabajadores que no representen costos colaterales por aportes al seguro social o al sistema de pensiones. Esta realidad se ha extendido a todas las carreras existentes en el sector público<sup>23</sup>, lo cual genera una creciente presión a futuro por establecer una uniformidad y eventual reconocimiento. Asimismo, bajo esta política se genera una mayor rigidez para posteriores ajustes de ingresos, pues el componente no remunerativo, en ocasiones, resulta una proporción significativa del ingreso personal.

Asimismo, este componente no remunerativo varía entre cada entidad y las escalas en cada una de ellas. Por ejemplo, no todo el personal administrativo bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276 percibe pagos a través del CAFAE. De este modo, no existe una uniformidad en los niveles salariales dentro del sector público, lo que perjudica la implementación

22. Este proceso implicó una severa reducción del personal en diversas entidades del sector público, lo cual significó un importante déficit de personal para desarrollar sus funciones mínimas. Por un lado, este déficit tuvo que ser suplido por el personal existente, significando un incremento en la carga de trabajo. Por otro lado, se tuvo que recurrir a la incorporación de nuevo personal al sector público.

23. En el caso del personal administrativo, el concepto no remunerativo se denomina CAFAE (Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo) e implica un gasto anual de aproximadamente S/. 600 millones. Las demás carreras especiales cuentan con asignaciones especiales, bonos, gastos operativos, entre otros conceptos no remunerativos.

correcta de una carrera pública, lo cual ayudará a mejorar las funciones del aparato estatal.

Es importante mencionar que parte de las distorsiones generadas en el sistema de empleo y remuneraciones del sector público se debieron a la característica de nivelación de pensiones con el personal activo establecido en el régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530, puesto que alentaba mecanismos paralelos de contratación (como la de servicios no personales) y dificultaba el establecimiento de bonificaciones e incentivos orientados a premiar el buen desempeño de aquellos en el régimen del Decreto Legislativo N° 276.

El reto ahora consiste, primero, en sincerar las planillas estatales, para luego pasar a diseñar la carrera pública: establecer regímenes laborales y remunerativos que fomenten la profesionalización y la productividad de los servidores públicos. Esto supone encontrar un delicado equilibrio entre dos objetivos igualmente importantes. De un lado, las normas deben garantizar la permanencia de los servidores públicos y evitar el manejo arbitrario, el nepotismo y la interferencia política. De otro lado, el régimen laboral debe alentar el comportamiento diligente y productivo, reconociendo y premiando los esfuerzos y los logros individuales y colectivos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baxter, Marianne y Robert G. King  
1995 *Measuring Business Cycles Approximate Band-Pass Filters for the Economic Time Series*, NBER Working Paper N° 5022. Cambridge, MA: NBER, febrero.
- Blanchard, Olivier  
1990 *Suggestions for a New Set of fiscal indicators*, OECD Working Paper N° 79. París, Francia: OECD, Economics and Statistics Department.
- Blejer, Mario y Adrienne Cheasty (editores)  
1991 *How to Measure the Fiscal Deficit: Analytical and Methodological Issues*. Washington, D.C.: FMI.
- Gavin, Michael y Roberto Perotti  
1997 "Fiscal Policy in Latin America", en Bernanke, Ben S. y Julio J.

Rotemberg (editores). *NBER Macroeconomics Annual 2001*. Cambridge, MA: The MIT Press, diciembre.

Hagemann, Robert

1999 *The Structural Budget Balance: The IMF's Methodology*. IMF Working Paper, N° 99/95. Washington, D.C.: FMI.

Kapsoli, Javier

2006 *Posiciones fiscal y monetaria, ¿son la explicación de la reciente expansión?*, Documento de Trabajo, N° 2. Lima, Perú: Ministerio de Economía y Finanzas-MEF, Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales, marzo.

Instituto Peruano de Economía-IPE

2005 *La infraestructura que necesita el Perú: brecha de inversión en infraestructura de servicios públicos*. Lima, Perú: Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos (Adepsep), noviembre.

Jiménez, Félix

2003 *Perú: sostenibilidad, balance estructural y propuesta de una regla fiscal*, Documento de Trabajo, N° 225. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú, abril.

Perú, Ministerio de Economía y Finanzas

2006 *Informe preelectoral. Administración 2001-2006*. Lima, Perú: MEF, Presidencia del Consejo de Ministros, enero (disponible en [http://www.pcm.gob.pe/Popup\\_PPK/Informe%20Electoral%202001-2006%20\\_2\\_.pdf](http://www.pcm.gob.pe/Popup_PPK/Informe%20Electoral%202001-2006%20_2_.pdf)).

Rabanal, Jean Paul

2006 *Perú: dos enfoques para analizar la sostenibilidad fiscal*. Documento de Trabajo, N° 1. Lima, Perú: Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales, febrero.

Ríos, Bartolomé

2004 "Perú. ¿Camino hacia la sostenibilidad fiscal", en Jaramillo, Fidel; Miguel Castilla y Osmel Manzano. *Sostenibilidad fiscal en la región andina: políticas e instituciones*. Caracas, Venezuela: Corporación Andina de Fomento, julio, pp. 271-312.





# Los desafíos de la política fiscal 2006-2011

*Elmer Cuba<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es hacer una revisión de las perspectivas de la política fiscal para los próximos años y establecer una agenda de reformas pendientes. La situación fiscal del Estado peruano ha mejorado significativamente en los últimos años, pero también debería ser consenso que esta mejoría es insuficiente y que está sujeta a evidentes riesgos que deben ser controlados.

En la siguiente sección se hace una revisión de la situación fiscal y de los principales riesgos provenientes del lado de los ingresos públicos, especialmente aquellos riesgos derivados del contexto económico internacional. En la segunda sección se examinan las perspectivas en materia fiscal y se realizan algunos ejercicios básicos de sostenibilidad fiscal.

En la tercera sección se propone una agenda pendiente en materia de política tributaria; mientras que la cuarta, hace lo propio por el lado del gasto público. Consideramos que los temas tratados en estas secciones constituyen las reformas pendientes más importantes en materia de política fiscal. Finalmente, se reseñan las principales conclusiones.

1. Con la asistencia de Juan Alonso Peschiera.

## 1. LA SITUACIÓN FISCAL ACTUAL Y EL CONTEXTO INTERNACIONAL A MEDIANO PLAZO

### 1.1 Expansión económica y situación fiscal

La evidencia empírica disponible muestra que los ingresos tributarios del Estado son procíclicos en un alto grado. De esta manera, podemos identificar un indicador de “ingresos fiscales estructurales”. Nuestros cálculos determinan que los ingresos tributarios estructurales<sup>2</sup> han crecido en términos reales en 16% entre 2001 y 2005, frente a 34% de los ingresos tributarios observados. Asimismo, si bien se ha reducido el gasto público como porcentaje del producto bruto interno (PBI), la disminución ha tendido a estar sesgada a rubros relativamente flexibles como la inversión pública. De esta manera, la mejoría en el déficit primario estructural, en los últimos años, es menos evidente que aquella que se puede constatar analizando solo el déficit fiscal observado. La implicancia es que es necesario ser cautelosos al examinar el progreso en materia fiscal de los últimos cinco años.

Cuadro 1  
INGRESOS FISCALES DERIVADOS DEL DINAMISMO DE LA MINERÍA  
(millones de soles)

	2001	2003	2005	Var. 2005/2001
1. Tributos internos de la minería	613	1.092	3.126	410%
2. Canon minero distribuido	81	229	898	1.005%
<i>(1 + 2 como porcentaje del presupuesto)</i>	<i>1,9%</i>	<i>3,0%</i>	<i>8,0%</i>	
Producción minera (1994 = 100)	185,2	226,3	255,6	38%
Índice de precios mineros (2001 = 100) <sup>1/</sup>	100,0	123,7	179,2	79%

1/: Índice construido a partir de los precios promedio de exportación de cobre, oro y zinc; ponderados por su peso en el sector de exportaciones mineras.

Fuente: BCRP, CND, INEI, MEF, Sunat

Elaboración: Macroconsult

2. Ingresos tributarios ajustados por el ciclo económico.

Si bien el crecimiento de los ingresos fiscales es un resultado natural de la expansión económica, la mejora en los resultados de la caja fiscal de los últimos años se ha beneficiado, especialmente, de un *boom* económico liderado por sectores como minería e hidrocarburos (véase el cuadro 1). La puesta en marcha de grandes proyectos y, básicamente, el aumento en las cotizaciones internacionales de los principales minerales de exportación han favorecido el crecimiento de la recaudación, particularmente la del impuesto a la renta (IR). Nótese que la recaudación por IR ha sido el rubro que más ha crecido en los últimos cinco años (véase el cuadro 2).

Cuadro 2  
*Ingresos del Gobierno central consolidado*  
(composición por impuestos)

	2001	2003	2005
Total (millones de soles)	26.999,15	31.018,84	39.898,66
<i>I. Ingresos tributarios del Gobierno central</i>	87,9%	88,7%	89,3%
<i>Impuesto a la renta</i>	20,9%	25,7%	28,0%
del cual,			
Tercera categoría	8,3%	12,1%	13,3%
Regularización	2,8%	3,5%	5,1%
<i>A la producción y consumo</i>	57,2%	60,4%	56,4%
del cual,			
Impuesto general a las ventas	43,8%	45,5%	45,9%
Impuesto selectivo al consumo	13,2%	14,6%	10,2%
<i>A la importación</i>	10,3%	8,2%	7,9%
<i>Otros ingresos</i>	10,1%	4,7%	7,3%
del cual,			
Impuesto a las transacciones financieras	0,0%	0,0%	1,8%
Impuesto temporal a los activos netos	0,0%	0,0%	2,7%
Impuesto a las acciones del estado	2,2%	0,1%	0,2%
Fraccionamientos	3,0%	1,5%	1,0%
Impuesto extraordinario de solidaridad	3,5%	1,6%	0,0%
<i>Devoluciones</i>	-10,5%	-10,3%	-10,4%
<i>II. Contribuciones sociales</i>	12,1%	11,3%	10,1%
<i>III. Ingresos no tributarios-Regalías mineras</i>	-.-	-.-	0,7%

Fuente: Sunat

Elaboración: Macroconsult

Sin embargo, los ingresos del sector minería son muy volátiles, lo cual también se evidencia en una fuerte variabilidad de los ingresos fiscales derivados de este sector. La duración de estos ingresos fiscales depende particularmente de la sostenibilidad del contexto internacional, que ha favorecido el resurgimiento de la minería.

## *1.2 Escenarios de la economía mundial y política fiscal peruana*

La sostenibilidad de los altos precios internacionales de los metales depende, principalmente, de dos factores mutuamente relacionados: la situación económica de las economías norteamericana y china. Lo que ocurra eventualmente con dichas economías constituye un riesgo para las exportaciones tradicionales peruanas.

La economía norteamericana encuentra vulnerabilidades en sus déficit externo y fiscal. En la actualidad, la configuración de la economía mundial, con los países asiáticos y petroleros invirtiendo sus excedentes en activos en dólares, particularmente para evitar una fuerte depreciación del dólar, parece garantizar la sostenibilidad de los desequilibrios internacionales a mediano plazo. Sin embargo, este equilibrio es frágil porque depende mucho de las expectativas de los agentes del mercado de capitales, más que de los fundamentos macroeconómicos. Una posible pérdida de confianza en este escenario podría llevar a una fuerte depreciación del dólar y una posible recesión en los Estados Unidos. Por un lado, el precio del oro podría verse beneficiado en este escenario, pero todos los precios de los metales industriales sufrirían una caída.

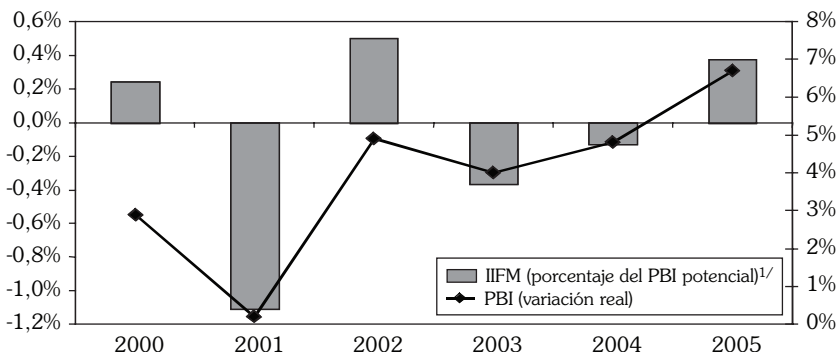
Por su parte, la economía china es vulnerable a los desequilibrios generados por un exceso de inversión y capacidad productiva instalada, así como por una dependencia de las exportaciones. El sistema financiero todavía mantiene prácticas institucionales y crediticias que llevan a exacerbar los riesgos anteriores. Ante la insuficiencia del consumo doméstico, China depende del dinamismo de la economía mundial para generar demanda. Una caída de la economía mundial es el principal riesgo para China, porque llevaría a una insuficiencia de demanda agregada y, probablemente, a deflación. Ello tendría un impacto negativo en los precios de todos los metales.

## 2. LOS DESAFÍOS HACIA DELANTE: LA POLÍTICA FISCAL MACRO, LOS CICLOS Y LA SOSTENIBILIDAD FISCAL

### 2.1 Ciclos y política fiscal

Históricamente, la política fiscal en el Perú se ha caracterizado por ser procíclica, lo cual tiende a generar una mayor volatilidad macroeconómica. El gobierno de Alejandro Toledo no ha sido la excepción, según nuestros estimados del déficit primario estructural<sup>3</sup> y del impulso fiscal (véase el gráfico 1).

Gráfico 1  
POLÍTICA FISCAL Y ACTIVIDAD ECONÓMICA



1/: Indicador de impulso fiscal de Macroconsult, el cual es igual a la variación en el déficit primario estructural.

Fuente: BCRP

Elaboración: Macroconsult

3. Déficit primario ajustado por el ciclo económico. El impulso fiscal es igual a la variación del déficit primario estructural. Los ingresos tributarios estructurales son ajustados por la brecha entre el PBI potencial y el PBI real, usando la elasticidad entre ingresos tributarios y actividad económica. El PBI potencial es calculado siguiendo el criterio de frontera de posibilidades de producción [véase Macroconsult (2003). "Crecimiento económico y la evolución de la productividad total de los factores: análisis empírico para el caso peruano 1950-2003". Mimeo. Lima.].

En el caso peruano, la tendencia del PBI no es igual al PBI potencial. Ello porque la economía ha estado debajo del pleno empleo por periodos largos. Si se utilizan técnicas estándar, la brecha del PBI aparece altamente correlacionada con la productividad total de los factores.

En distintos grados, las posibilidades de un gobierno de Alan García o de Ollanta Humala generan dudas sobre el mantenimiento de una política fiscal responsable. La mejor manera de controlar riesgos en este frente se encuentra en el establecimiento de “seguros institucionales”, que reduzcan la discrecionalidad y el carácter procíclico del manejo fiscal.

Al respecto, la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF) ofrece un marco reglamentario, en general, adecuado para la política fiscal. El seguimiento de la LRTF favorece un manejo anticíclico, flexible y responsable de la política fiscal. De hecho, dicha ley es flexible en entornos de crisis económica y la regla de crecimiento del gasto no financiero permite al Estado ahorrar recursos en períodos de bonanza.

Lamentablemente, al no contar con penalidades en caso de su incumplimiento, estas reglas no pueden ser más que referenciales. Esto se hizo particularmente evidente durante 2005, cuando se aprobó ampliaciones al presupuesto que violaban la LRTF, en un entorno de fuerte crecimiento de la actividad productiva. Por lo tanto, es importante evaluar a corto plazo el establecimiento de penalidades administrativas (por ejemplo, suspensión para ejercer funciones en la administración pública) y/o pecuniarias para el Ministro responsable de la falta, según lo determine una junta de especialistas. El Congreso y la sociedad civil desempeñan un papel importante en la fiscalización de la LRTF.

Por otro lado, sería recomendable evaluar el crecimiento real del gasto usando el índice de precios al consumidor (IPC), en lugar del deflactor del PBI, tal como era antes de la modificación a la LRTF en 2003. El IPC es más apropiado para deflactar el valor de los bienes y servicios que consume el Estado. Además, en un entorno donde los precios de las importaciones y exportaciones son más volátiles que los precios al consumidor, el uso del deflactor del PBI permite un crecimiento nominal excesivo de los gastos. Por ejemplo, en 2004, el respeto a un tope de gasto calculado usando el IPC hubiera implicado un mayor ahorro de recursos fiscales<sup>4</sup>.

4. En 2004, el crecimiento real del gasto no financiero del Gobierno general fue 4,7% o 2,7%, según se mida usando el IPC o el deflactor del PBI, respectivamente.

## 2.2 Sostenibilidad de la deuda pública

Las condiciones actuales ofrecen pocas dudas respecto de la sostenibilidad de la política fiscal presente y de la deuda pública (véase el gráfico 2). Sin embargo, los riesgos derivados de un cambio brusco en el manejo económico o en el entorno internacional pueden alterar este escenario. Primero, la relativa abundancia de ingresos fiscales permite un aumento mayor e imprudente del gasto. Segundo, las condiciones financieras, todavía laxas en los mercados internacionales, facilitan el financiamiento en condiciones favorables de aumentos en el déficit fiscal a corto plazo. Por lo tanto, resulta fácil a corto plazo alterar las actuales condiciones de sostenibilidad.

La estimación del indicador de sostenibilidad fiscal<sup>5</sup> bajo diversos escenarios de déficit primario y de tasa de interés del servicio de la deuda pública, permite obtener simulaciones referenciales de los riesgos posibles (véase el gráfico 3). Como se puede apreciar, las finanzas públicas serían sostenibles hasta con una reducción del superávit primario del Gobierno general equivalente a un punto porcentual del PBI, aunque solo bajo ciertos supuestos de tasa de interés implícita de la deuda. Un empeoramiento de la posición fiscal más allá de un punto porcentual genera insostenibilidad, incluso sin aumentos de la tasa de interés implícita de la deuda.

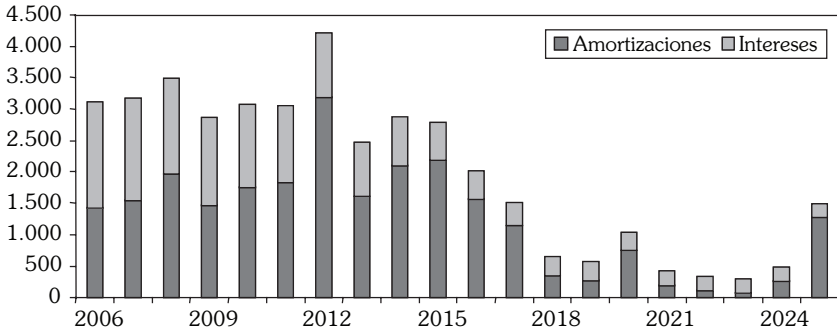
No obstante, los escenarios de sostenibilidad pueden subestimar los posibles problemas de nuestra situación fiscal, al no tomar en cuenta los riesgos de liquidez que enfrenta el Estado peruano. La política de endeudamiento de los últimos años ha apuntado correctamente a un uso creciente de fuentes internas, lo cual también favorece el desarrollo del mercado de capitales doméstico. Esta política se hizo particularmente evidente desde

5. Véase Talvi, Ernesto y Carlos A. Vegh (2000). *¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Se usa el siguiente indicador de sostenibilidad fiscal propuesto por dichos autores:

$$I_t^* \equiv \left( \frac{r - \theta}{1 + \theta} \right) \bar{b}_{t-1} + \bar{d}_t^*$$

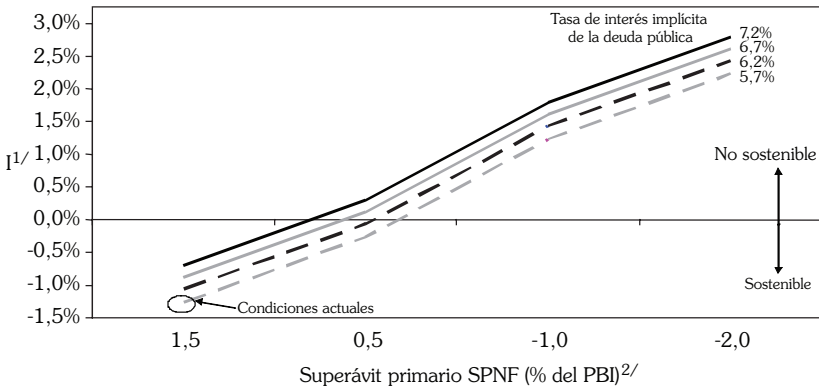
donde,  $r$ : tasa de interés real sobre la deuda,  $\theta$ : tasa de crecimiento del PBI,  $b$ : stock de deuda pública como porcentaje del PBI,  $d$ : déficit primario permanente. Si  $I > 0$ , entonces, la trayectoria planeada ex ante viola la restricción presupuestaria intertemporal del Estado.

Gráfico 2  
SERVICIO TOTAL DE LA DEUDA PÚBLICA PROYECTADO  
(millones de US\$)



Fuente: MEF  
Elaboración: Macroconsult

Gráfico 3  
SOSTENIBILIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL BAJO ESCENARIOS DE  
SUPERÁVIT PRIMARIO Y TASA DE INTERÉS



1/: Valores positivos indican que la política fiscal no es sostenible (véase Talvi y Vegh 2000).

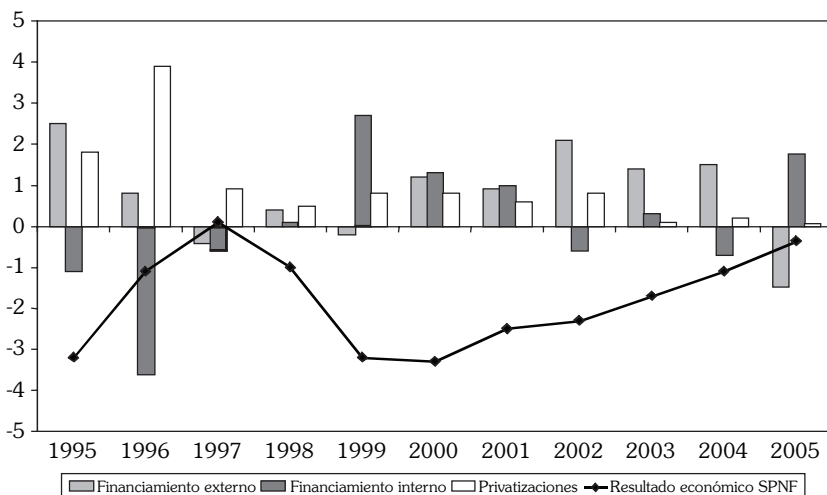
2/: Se refiere al déficit primario permanente: nivel de déficit primario constante, cuyo valor presente descontado es igual al valor presente descontado de la trayectoria de déficit primarios reales.

Fuente: BCRP, MEF  
Elaboración: Macroconsult



2005 (véase el gráfico 4). Sin embargo, este proceso todavía es incipiente y el mercado doméstico de deuda sigue siendo muy pequeño para financiar el déficit del Gobierno bajo situaciones de estrés financiero. Este riesgo se agrava, especialmente, por el endurecimiento gradual de las condiciones monetarias de los mercados internacionales. Efectivamente, la tasa de interés de la Reserva Federal de Estados Unidos se encuentra ya cerca de su nivel neutral, mientras que los bancos centrales de Europa y Japón están iniciando períodos de endurecimiento monetario.

Gráfico 4  
FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT FISCAL  
(porcentaje del PBI)



Fuente: BCRP  
Elaboración: Macroconsult

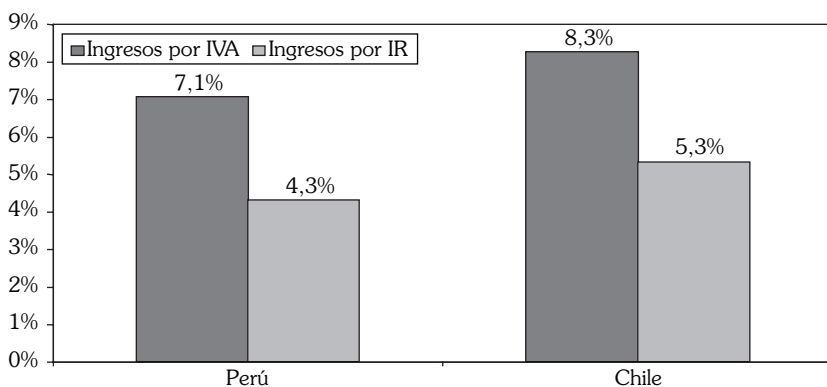
### 3. LOS DESAFÍOS HACIA DELANTE: ORDENAMIENTO DE LA TRIBUTACIÓN

#### 3.1 Eficacia de la recaudación

El crecimiento de la recaudación en los últimos cinco años ha permitido que la presión tributaria pase de 12,1% en 2002 a un estimado superior

a 14% para 2006. No obstante, este resultado todavía parece insuficiente para que el Estado peruano enfrente con éxito los retos que tiene. Además, la economía peruana está sujeta a tasas impositivas excesivamente altas y que no rinden como deberían. Por ejemplo, asumiendo una eficacia recaudadora perfecta, en términos del impuesto general a las ventas (IGV), se debió recaudar en 2005 alrededor de S/. 44.329 millones (equivalente al 19% del valor agregado bruto de la economía peruana). La recaudación real del IGV alcanzó solo 41% de este monto, lo que evidencia una eficacia recaudadora muy por debajo de los estándares internacionales. Las comparaciones internacionales de presión tributaria también indican problemas persistentes en la tributación peruana. Por ejemplo, Chile recauda por impuesto al valor agregado (IVA) y por impuesto a la renta (IR) cifras significativamente superiores a las del Perú, a pesar de que en ambos casos se tienen tasas de impuesto similares (véase el gráfico 5).

Gráfico 5  
CHILE Y PERÚ: RECAUDACIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS  
(como porcentaje del PBI)

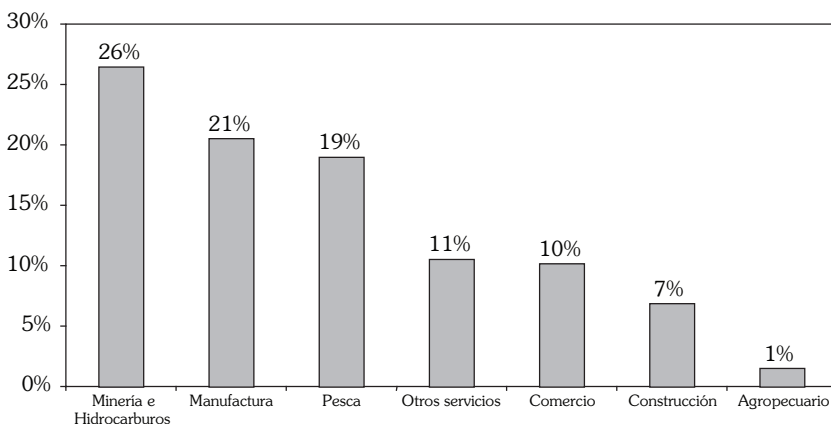


Fuente: Banco Central de Chile, BCC - Servicio de Impuestos Internos, SII; BCRP; Sunat  
Elaboración: Macroconsult

Se puede concluir que existe un conjunto de factores que inciden en el bajo nivel de cumplimiento tributario del Perú, los cuales se pueden reunir en tres grupos:

- *Factores relacionados con los contribuyentes.* Por ejemplo, falta de conciencia tributaria, bajo nivel educativo, baja rentabilidad e informalidad. Esto último se evidencia por la baja presión tributaria en sectores como agricultura<sup>6</sup>, comercio y servicios, caracterizados por un alto porcentaje de informalidad (véase el gráfico 6).

Gráfico 6  
PRESIÓN TRIBUTARIA POR SECTORES, 2005 <sup>1/</sup>  
(como porcentaje del PBI del sector)



1/: Solo incluye la recaudación de tributos internos. Estimado con datos del PBI real de cada sector convertido a valores nominales mediante el uso del deflactor del PBI.

Fuente: Sunat

Elaboración: Macroconsult

- *Factores relacionados con la política tributaria.* Dentro de este grupo de factores encontramos las tasas elevadas, la falta de adecuación de los regímenes tributarios a las características de las actividades económicas y un exceso de incentivos tributarios, como las exoneraciones.

6. La baja rentabilidad de los productores agrarios y las exoneraciones al sector también desempeñan un papel importante en explicar su baja recaudación.

- *Factores relacionados con las administraciones tributarias.* La debilidad institucional de las administraciones tributarias (nacionales y locales) dificulta mejorar la cobranza y la fiscalización de las obligaciones tributarias.

### 3.2 Diseño de la política tributaria

La política tributaria debe ser guiada por una serie de principios generales y específicos:

- El sistema tributario debe ser eficiente y equitativo.
- La eficiencia está asociada a un sistema neutral, de tasas bajas y de bases amplias.
- Las exoneraciones deben ser mínimas.
- La equidad implica gravar igual a los contribuyentes con la misma capacidad contributiva y gravar más a los contribuyentes con mayor capacidad contributiva.
- El objetivo de la política tributaria solo es recaudar impuestos, lo cual debe hacerse con el mínimo de distorsiones al mercado. La política tributaria no debe ser utilizada como instrumento para promover algún sector económico, porque genera distorsiones en el mercado y no es una herramienta eficaz para generar crecimiento. De la misma manera, la política tributaria no debe distinguir entre tipos de productores.
- Debe reconocerse el efecto del bajo nivel educativo de los contribuyentes<sup>7</sup> y las peculiaridades operativas de su proceso productivo; por ejemplo, la estacionalidad de la producción agropecuaria.

En el caso específico de la política tributaria peruana, esta presenta problemas de neutralidad. La existencia de una variedad de regímenes tributarios, según tamaño, locación o sector económico en el cual se ubica el agente gravado, ocasiona una mayor pérdida de eficiencia en la asignación de recursos en el mercado. Esta situación refleja la decisión política

7. Por ello existen el Régimen especial de renta (RER) y el Régimen único simplificado (RUS), por ejemplo.

de promover ciertos segmentos mediante el uso de la política tributaria, lo que constituye una violación de los principios de tributación.

Esta misma profusión de regímenes tributarios ocasiona problemas de simplicidad, lo cual genera sobrecostos para la administración tributaria y para los agentes contribuyentes.

### 3.3 Régimen del impuesto a la renta (IR)

El impuesto a la renta debe gravar con las mismas reglas a todos los sectores económicos. En particular, dichos sectores deben estar afectados por:

- *Las mismas tasas impositivas, posiblemente en un nivel menor*  
La igualación de las tasas impositivas de los distintos sectores tendría mayor viabilidad con una tasa impositiva intermedia (digamos 20% o 25%). Esta alternativa de igualamiento de tasas para todos los sectores económicos en una tasa intermedia tendría, además, la ventaja de promover la competitividad del sector privado. Sin embargo, el costo de esta alternativa sería la menor recaudación a corto plazo.

Una segunda alternativa para evitar una pérdida de recaudación muy elevada, sería aplicar tasas diferenciadas para las utilidades que no se distribuyen y para las utilidades que se distribuyen. Gravar a las utilidades no distribuidas con una tasa menor permite capitalizar a las empresas y promover el ahorro y la inversión. Por ejemplo, se podría gravar con 20% las utilidades no distribuidas y con una tasa adicional de 10% la distribución de dividendos<sup>8</sup>.

Esta segunda alternativa tendría, además, la ventaja de que la pérdida de recaudación no sería tan elevada porque gravar los dividendos es administrativamente más sencillo: se distribuyen los riesgos de la evasión entre el impuesto a la renta que grava a la empresa y el impuesto a la renta que grava la distribución de utilidades (en este

8. Dado que la distribución de dividendos se grava con una tasa mayor, existe el incentivo para las empresas de “disfrazar” salidas de dinero de la empresa en la forma de pagos elevados a accionistas por otros conceptos (por ejemplo, remuneraciones). Al respecto, en los años recientes, la legislación del impuesto a la renta ha avanzado lo suficiente para prevenir la sobrevaluación de este tipo de gastos.

último caso, la probabilidad de la evasión es más baja), y porque los gastos tributarios existentes en el impuesto a la renta no afectan al impuesto a los dividendos.

Finalmente, para suavizar el impacto negativo sobre la recaudación, se puede aplicar un cronograma gradual de reducción de las tasas.

- *La misma tasa de depreciación para los bienes del activo fijo*  
El régimen de depreciación debe aplicarse de manera uniforme a todos los sectores. Una segunda decisión es si debe continuar aplicándose un régimen de depreciación acelerada. En la actualidad, este existe en el sector agropecuario —para la inversión en infraestructura de riego— y en el sector minero. No se debe descartar que se continúe aplicando, siempre que sea extensivo a todas las actividades económicas. Como ello generaría un costo importante por concepto de diferir la recaudación, nuestra recomendación es igualar las tasas actuales de depreciación de 10% y 20% a una tasa general del 10%<sup>9</sup>. El ajuste también debería realizarse de forma gradual para suavizar el impacto.
- *El mismo sistema de arrastre de pérdidas.*
- *El mismo régimen de impuestos mínimos*<sup>10</sup>.

### 3.4 Régimen del impuesto general a las ventas (IGV): revisión de la tasa, papel que desempeñan las deducciones y percepciones

Las altas tasas del IGV ocasionan pérdida de eficiencia en el mercado e iniquidad, razón por la cual se debería intentar una reducción gradual de dicha tasa y la eliminación de las exoneraciones tributarias<sup>11</sup>. La ampliación

9. Las tasas de depreciación para terrenos y otros activos específicos se deben mantener en sus niveles actuales.
10. Si bien actualmente no existe un impuesto mínimo a la renta, el impuesto transitorio a los activos netos (ITAN) tiene efectos similares a los de un impuesto mínimo. Esto no impide que no pueda ser perfeccionado.
11. Dicha eliminación debería estar sujeta a una serie de prerrequisitos: primero, garantizar la solvencia de la política fiscal. Segundo, alcanzar el grado de inversión. Tercero, elevar la presión tributaria hasta alrededor de 18%.

de la base tributaria y la gradualidad en la reducción de la tasa permitirían mitigar el impacto fiscal, considerando que la mayor parte de la recaudación proviene todavía del IGV.

El Marco Macroeconómico Multianual estima que el valor del gasto tributario de 2006 alcanza los S/. 3.982 millones a corto plazo; es decir, el 8% del presupuesto del presente año. Es claro que la eliminación de los gastos tributarios permitiría una mayor solvencia fiscal y menos distorsiones en el mercado. Sin embargo, se debe tomar en cuenta ciertas características de las exoneraciones para decidir, finalmente, sobre la conveniencia o no de su eliminación:

- *Exoneraciones “históricas”*. Aquellas actividades económicas que “siempre” han estado exoneradas; por ejemplo, la exoneración del IGV para varios productos agropecuarios. Este tipo de exoneración es la más difícil de eliminar por razones institucionales, independientemente de la existencia o no de razones técnicas para mantenerla.
- *Exoneraciones “populistas”*. Aquellas que son resultado de una decisión explícita de este tipo de políticas y que no tienen mayor justificación técnica. Estas pueden estar relacionadas con la existencia de presiones de *lobbies* privados y otros grupos de poder. Por ejemplo, las exoneraciones tributarias para la Amazonía.
- *Exoneraciones “técnicas”*. Aquellas que cuentan con fundamento económico; por ejemplo, la exoneración al impuesto selectivo al consumo (ISC) del diesel usado para la generación de electricidad.

Tanto las exoneraciones “populistas” como las “históricas” (en la medida que no tienen razones técnicas que las justifiquen) deben ser eliminadas gradualmente.

Por otro lado, se debe continuar con los sistemas de detracciones, percepciones y retenciones porque, en general, constituyen buenas herramientas de fiscalización tributaria. Sin embargo, hay que estar atento a algunas posibles fallas. En particular, se debe ser cuidadoso en el nivel de la tasa del cobro adelantado, con el fin de evitar una excesiva pérdida de liquidez en las empresas y/o la necesidad de hacer devoluciones masivas de impuestos. Además, el establecimiento de una tasa excesiva puede dar pie a reacciones políticas negativas.

### 3.5 Régimen del ISC, RER y RUS

El ISC a los combustibles y al resto de bienes se ha utilizado con criterios puramente de equilibrio presupuestal. En el futuro, en la medida que los ingresos tributarios vayan aumentando, el ISC se debe reorientar hacia bienes que generen externalidades negativas en términos medioambientales y de salud pública y/o consideraciones “estratégicas”<sup>12</sup>. Por ejemplo, gravar más a los combustibles contaminantes. El caso del ISC al agua embotellada, en un país con elevados déficit de agua potable, es otro tema por debatir.

En el caso del RUS, de un total de casi 340.000 contribuyentes, aproximadamente el 95% paga 20 soles al mes. Sus obligaciones son muy simples. Este régimen debe perfeccionarse, junto con el RER, para que permitan una menor evasión y una transición hacia el régimen general.

## 4. LOS DESAFÍOS HACIA DELANTE: ORDENAMIENTO DE LOS MECANISMOS DE ASIGNACIÓN Y DEL GASTO

### 4.1 Reforma de la asignación presupuestaria

Las deficiencias institucionales, políticas y económicas en el Perú se reflejan en un sistema de asignación presupuestaria inercial y basado en presiones políticas. Ello reduce la eficiencia del gasto, lo cual es agravado por la relativa escasez de recursos fiscales. Por lo tanto, es urgente la reforma del sistema de asignación del gasto.

La adopción de un sistema de gestión por resultados ha demostrado ser exitosa en muchos países del mundo. Su introducción es compleja y demanda un importante esfuerzo, además de un claro y sostenido apoyo político, pero es la modalidad de gestión pública que más puede aportar a la modernización del Estado.

En todos los indicadores internacionales que comparan los niveles de competitividad de los países, se pone énfasis en la capacidad del Estado

12. El diesel y los residuales contaminan y los importamos, mientras que el gas natural contamina menos y lo producimos. El sistema del ISC estaría contribuyendo indirectamente a ampliar el déficit comercial de hidrocarburos.



de implantar políticas conducentes a crear un entorno positivo para el desarrollo de la actividad productiva privada. Por ello, se le otorga una elevada prioridad a la introducción del sistema de gestión por resultados, en apoyo a la promoción de una mayor competitividad empresarial.

En el Perú existen algunas experiencias de implantar este tipo de gestión en las entidades públicas; por ejemplo, las ligadas al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe). Otras entidades públicas ya establecen planes anuales con metas. Sin embargo, para que estas sean exitosas, se requiere no solo un marco adecuado para su introducción —por medio de la identificación de metas preferentemente cuantificables y verificables, así como sus responsables y condicionantes—, sino también incentivos que permitan premiar a los que cumplen con sus metas y sancionar a los que no lo hacen, mediante el uso del sistema de asignación presupuestaria. Este marco tiene que ser establecido para todas las entidades públicas, como un primer paso, e implica, especialmente, que la sociedad civil y el Congreso se involucren en la fiscalización del cumplimiento de las metas establecidas.

Asimismo, es necesario avanzar en la reducción de los costos del sistema de contratación del Estado, para hacerlo más rápido y transparente. Se debe profundizar los sistemas de compras estatales, la informatización del sistema de adquisiciones, las compras conjuntas, los acuerdos marco y otros mecanismos modernos para el Estado. Esto permitirá incrementar la eficiencia del gasto público.

El mejoramiento del sistema de asignación presupuestaria también permitirá identificar mejor los rubros de gasto que deberán ser ajustados en caso de crisis económica. Tradicionalmente, en el Perú, el ajuste fiscal se ha dado siempre en la inversión pública antes que en el gasto corriente, porque es más fácil administrativamente y tiene menos obstáculos políticos. Lo óptimo es que se ajuste en aquellos gastos con menor rentabilidad social, para lo cual la gestión por resultados ofrece un marco analítico útil.

#### *4.2 Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y descentralización del gasto*

Uno de los principales cambios introducidos a partir de 2000, con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), es haber pasado de un criterio de obra a un criterio de rentabilidad social, sostenibilidad y coherencia en

la ejecución de proyectos de inversión pública. Es decir, hasta antes de la creación del SNIP, la inversión pública se ejecutaba simplemente por el deseo político de los gobernantes de contar, por ejemplo, con un colegio, un hospital o una carretera para sus pueblos. El uso de herramientas de análisis de rentabilidad de proyectos sociales genera beneficios especiales, en un proceso de descentralización del gasto como el que tiene el Perú.

Sin embargo, el SNIP ha sido objeto de diversas críticas en los últimos años, incluso de sectores dentro del propio Gobierno. Si bien muchas de estas objeciones son de carácter político, es importante anotar algunos cambios recomendables al SNIP y al proceso de descentralización del gasto en general.

- *El aumento significativo de los recursos fiscales* en los últimos años, especialmente aquellos destinados a los gobiernos subnacionales y derivados de actividades económicas primarias, *no está siendo bien aprovechado*. Muchos gobiernos locales no tienen las capacidades necesarias para formular proyectos de inversión pública que cumplan con los requisitos del SNIP, incluso si estos no son muy exigentes. Las funciones del SNIP y del Gobierno central no deben ser simplemente aprobar o descartar proyectos de inversión, sino involucrarse activamente en su diseño. Para ello, se puede utilizar las capacidades del Ministerio de Economía y Finanzas o se puede hacer uso de procesos de licitación en el sector privado para los diseños de los proyectos de inversión. En general, los programas de asistencia técnica para los gobiernos subnacionales son esenciales para construir capacidades de gastar eficientemente de manera progresiva.
- *Es necesario contar con mecanismos de control de calidad de la inversión*. Si bien el SNIP cuenta con una metodología de evaluación ex ante que optimiza la utilización de recursos, en la etapa de ejecución se puede incurrir en mayores costos. En este sentido, los ahorros que se logran al evitar el sobredimensionamiento de los proyectos pueden perderse, si la obra final incurre en costos adicionales no presupuestados.
- *El SNIP requiere ser fortalecido institucionalmente*. La importancia que posee este sistema no debe minimizarse y no debería tambalear frente a las potenciales críticas que se le hagan en períodos electorales. En concreto, los incentivos para gastar en períodos preelectorales son tales, que ciertas autoridades estarían más cómodas sin la existencia de

este sistema. El Gobierno debe asegurar su permanencia y continuidad, así como evitar las filtraciones a través de las exoneraciones. El principio es simple: si una inversión o un proyecto es “urgente” para los intereses nacionales, con mayor razón debe pasar por el SNIP.

### *4.3 Manejo de pasivos contingentes*

Los pasivos contingentes son obligaciones que pueden o no llegar a ser exigibles, según ocurran ciertos hechos. Estos representan un riesgo fiscal de iliquidez o insolvencia futura para el Estado, porque no existen reglas fiscales apropiadas para asumir pasivos contingentes o un sistema adecuado para su valoración y registro. Además, no se están tomando medidas en el presupuesto para hacer frente a la posible realización de estos pasivos. Un caso particular de pasivos contingentes se encuentra en el creciente uso de garantías en los contratos bajo Asociación Público Privada (APP) para el desarrollo de infraestructura pública.

Una característica fundamental de los pasivos contingentes es que ocasionan incertidumbre respecto de eventos posibles, a partir de los cuales se deriva el riesgo de tener que asumir eventualmente una obligación financiera. No obstante, al no constituir un gasto directo, no están incluidos en el presupuesto de la República. Al no estar registrados en el presupuesto ni en las cuentas fiscales del Gobierno central por su naturaleza contingente, el otorgamiento de garantías no afecta los ejercicios de sostenibilidad de la deuda pública ni las metas de política fiscal, salvo que los riesgos eventualmente se concreten.

Luego, de manera perversa, la proliferación de pasivos contingentes puede ser el resultado del intento de cumplimiento de reglas fiscales para el gasto o el déficit fiscal, pero que no reglamentan el otorgamiento de garantías. Entonces, al verse forzados a ajustar gastos directos, muchos políticos pueden preferir utilizar garantías como una manera indirecta de apoyar ciertos proyectos. Aunque las garantías no sean tomadas en cuenta por las reglas fiscales, estas constituyen un riesgo a mediano plazo.

Muchas veces las garantías son asumidas por presión política, especialmente cuando no queda clara la rentabilidad social del proyecto, de manera que es necesario que el Gobierno se comprometa a generar parte de los ingresos del proyecto para el operador, si el proyecto no es rentable. Si bien es posible que ello ocurra en el caso de algunos bienes públicos,

siempre es importante que se otorguen las garantías después de un estudio apropiado para determinar la rentabilidad social del proyecto.

Se debe tomar en cuenta que estos pasivos, usualmente, no son objeto de escrutinio público en el mismo nivel que lo son las cuentas fiscales no contingentes. La poca transparencia alrededor de ellos y las dificultades inherentes a su valuación y comprensión por un público no especializado hacen difícil el escrutinio de la ciudadanía, especialmente en los medios de comunicación masivos. Es fundamental que la política fiscal esté sujeta al escrutinio de los medios masivos, como una manera de poner presión pública para un buen uso de los recursos fiscales. De lo contrario, se favorece el descontrol en el otorgamiento de garantías por motivaciones políticas.

Además, las garantías completas frente a pérdidas ocasionan un incentivo perverso de parte de los operadores del proyecto y supervisores financieros del Gobierno. Los contratos de garantía deben estar diseñados de tal manera que se mantengan los incentivos para un desarrollo apropiado del proyecto.

Por lo tanto, es importante establecer reglas fiscales que reglamenten el uso y diseño de garantías y otro pasivos contingentes; definan límites para su otorgamiento y que incluyan penalidades para su incumplimiento. En la actualidad, la LRTF no incluye reglas fiscales que pueden hacer frente a pasivos contingentes. La Ley de Endeudamiento Público establece un límite para el monto de garantías que pueden ser otorgadas sobre la base del flujo anual de compromisos financieros asumidos<sup>13</sup>. Sin embargo, este método deja al Estado vulnerable a una acumulación masiva de garantías. La experiencia internacional muestra que es necesario contar con reglas fiscales que especifiquen en qué casos se deben usar garantías y en qué casos resulta más conveniente y/o menos riesgoso usar otras formas de apoyo o gasto. Como ya mencionamos antes, las ventajas políticas del uso de garantías puede llevar a una sobreexposición del Estado a los riesgos derivados de los pasivos contingentes.

Por otro lado, el análisis de la política fiscal debe ser adaptado para incorporar los efectos de la realización de los riesgos asociados a las

13 Antes del Decreto de Urgencia 016-2005, dicho tope se fijaba sobre la base del monto agregado de los compromisos asumidos por el Estado. Es decir, se cambió una regla basada en el *stock*, por una basada en flujos anuales.

garantías. En primer lugar, a partir de la puesta en funcionamiento de una metodología apropiada de valuación y registro de pasivos, se debe incluir en el presupuesto anual un estimado de provisiones o algún otro tipo de financiamiento para el valor esperado de las garantías y de otros pasivos contingentes a realizarse en cada año. Esto permite, especialmente, poner el valor del gasto en garantías en contraposición con el valor del gasto directo de otros rubros del presupuesto. Es decir, hacer un análisis del costo de oportunidad del uso de esos fondos y evitar el incentivo político de esconder gastos recurriendo masivamente a garantías. Además, los ejercicios de sostenibilidad fiscal deben incorporar los efectos esperados de los pasivos contingentes e incluir escenarios de estrés financiero y problemas de liquidez. También es recomendable que se publique regularmente la información respecto de las garantías, su valor, así como las pérdidas esperadas con el financiamiento respectivo, y detalles generales sobre el proyecto garantizado.

## CONCLUSIONES

Si bien la posición fiscal ha mejorado significativamente en los últimos años, todavía quedan temas pendientes de mejora. Además, el cambio de Gobierno podría acarrear un retroceso en ciertos aspectos de la política fiscal. Ello amerita un reforzamiento de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y una discusión de un régimen de déficit estructural.

Bajo la situación actual, la política fiscal es sostenible y los riesgos existentes son manejables. La recaudación fiscal ha aumentado notablemente en los últimos años, por una combinación de mejor fiscalización, mayores tributos y condiciones económicas exógenas favorables. Está pendiente una mejora en términos de neutralidad, simplicidad y fiscalización de la política tributaria. El objetivo debe ser alcanzar niveles de presión tributaria más cercanos al 18%, con tasas impositivas más bajas que las actuales y una base más amplia de contribuyentes.

En términos del gasto fiscal, es urgente una reforma del proceso de asignación presupuestaria con el fin que el gasto sea asignado sobre la base de la gestión por resultados y no por presiones políticas o factores inerciales. En términos de la descentralización del gasto, es necesario que el SNIP y el Gobierno central desempeñen un papel más activo para complementar las deficiencias institucionales de los

gobiernos subnacionales en el diseño de proyectos de inversión. De lo contrario, muchos recursos disponibles por la bonanza fiscal no serán bien utilizados. En términos de la deuda pública, debe hacerse una reforma del manejo de los pasivos contingentes para garantizar que los riesgos implícitos sean manejables.

# Comentarios a las exposiciones

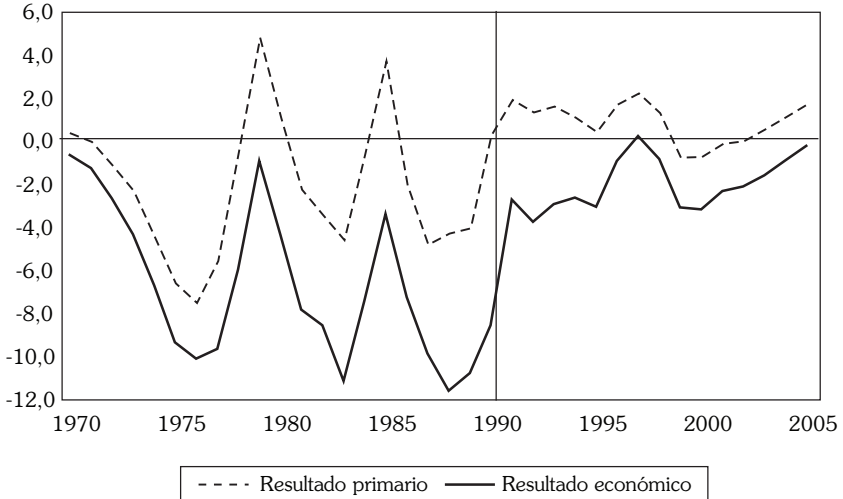
Jóse Valderrama

Quisiera comenzar, primero, agradeciendo a Javier Portocarrero por la invitación y felicitar al CIES por organizar este estimulante encuentro. En segundo lugar, quisiera expresar mi reconocimiento a los tres expositores, cuyas ponencias han sido brillantes y con los que no tengo mayores discrepancias. Dado ello, quiero complementar estas exposiciones con algunas ideas y reflexiones relacionadas con estos tres trabajos. En esa dirección, me he permitido usar algunos gráficos de un trabajo que, con Luis Carranza y Jorge Chávez, estamos elaborando sobre la política del presupuesto.

En el gráfico 1 se puede apreciar la clara diferencia de lo ocurrido después del año 1990 con relación a lo que existía, en las dos décadas anteriores, en cuanto a la disciplina fiscal. Se ve con claridad una notoria disminución en lo que los economistas denominan como “sesgo al déficit”, manteniéndose un cierto grado de control fiscal en estos últimos quince años. Los déficit promediaban casi 7% del PBI en los años 1970 y casi 9%, en los años 1980 (aun sin incluir los cuasi-déficit fiscales). En los últimos quince años, estos se han reducido a un promedio de 2,5% del PBI.

Parece que hay un amplio consenso en contener este “sesgo al déficit”. Inclusive, tengo la impresión de que la discusión entre discrecionalidad y reglas se ha dejado de lado; hay una tendencia a imponer algunas reglas a las autoridades para que eviten este sesgo, limitando el accionar del Ejecutivo.

Gráfico 1  
RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO  
(% del PBI)

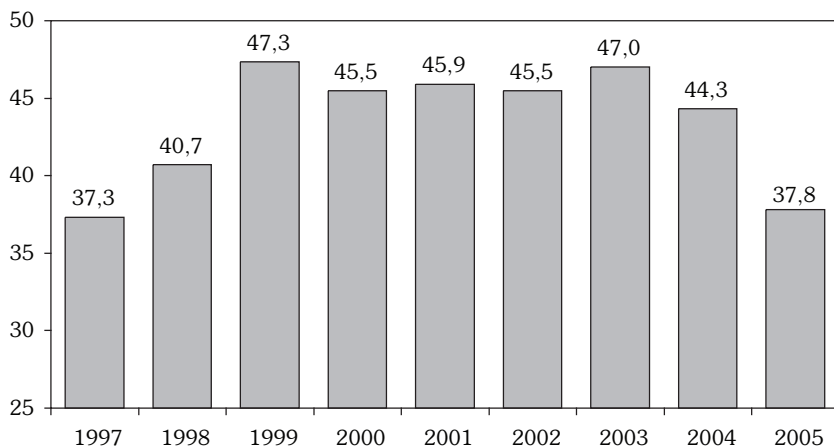


Fuente: BCRP

En el gráfico 2 se presentan cifras oficiales sobre la deuda pública como porcentaje del PBI, para el período 1997-2005, provenientes del *Informe preelectoral. Administración 2001-2006* (Lima, Perú: MEF, Presidencia del Consejo de Ministros, enero 2006) y del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Estas cifras muestran una clara tendencia a la baja en los últimos años. Al respecto, quiero presentar dos reflexiones. Primero, de ser correctas, estas cifras indican que en el año 2005 tenemos una ratio similar a la de 1997. Incluso, si usamos un estimado de la deuda financiera neta (es decir, deduciendo los depósitos líquidos del sector público en el BCRP y Banco de la Nación a la deuda), la del año 2005 es todavía significativamente superior a la de 1997. Tomando en cuenta lo que pasó luego de dicho año, en escenarios internacionales menos favorables, creo que no debemos ser complacientes con los logros recientemente obtenidos ni con los de 1997. Hay que ser más ambiciosos en reducir la deuda.



Gráfico 2  
DEUDA TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO  
(% del PBI)

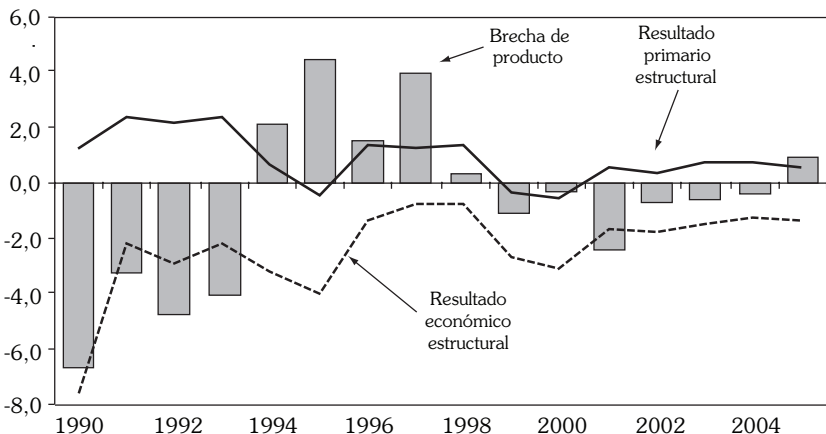


Fuente: MEF y BCRP

Segundo, quisiera expresar mi cautela respecto de los ejercicios de “sostenibilidad” de la deuda, especialmente los algebraicos, a partir de un escenario base. Nunca me voy a olvidar de los resultados de ejercicios similares realizados entre 1995 y 1996 para los países asiáticos, que supuestamente demostraban la sostenibilidad de sus deudas, justo antes que entraran en crisis en 1997. Por ello, dicho análisis no es suficiente para determinar la sostenibilidad de la deuda y sus resultados deben ser vistos como unos simples imperfectos indicadores. La economía peruana está muy afecta a fuertes fluctuaciones cíclicas, con un mal historial, con *defaults*, con bajos ingresos tributarios, con una composición de la deuda expuesta a fuertes riesgos de mercado, entre otros factores. Dado estos factores, se debe analizar la sostenibilidad como un problema probabilístico, pues basta que se junten uno o dos años malos para caer en una crisis seria. Por todas estas razones, creo que debemos ser más ambiciosos en tener una política fiscal con más disciplina aún y reducir la deuda de manera más significativa, especialmente si deseamos alcanzar el grado de inversión.

Obviamente, el indicador del déficit fiscal es imperfecto, especialmente al reflejar elementos cíclicos fuera del control directo de las autoridades. Por ello, al igual que algunos expositores, hemos realizado un cálculo de los déficit estructurales (primario y total), que se presentan en el gráfico 3. Antes de ver dicho gráfico, quiero señalar que, según algunos estudios econométricos, en las décadas de indisciplina fiscal —en las décadas de 1970 y 1980— existía una política procíclica más acentuada que la que prevaleció luego de 1990. Ello refuerza un hecho muy simple: para lograr y mantener una política contracíclica, se debe ser austero en las buenas épocas para disponer de recursos que permitan financiar las épocas malas. El gráfico revela que tampoco debemos glorificar el concepto de una política contracíclica, por lo menos, si es acentuada. En particular, en el año 1999 se aplica una política contracíclica muy fuerte, tal es así que el déficit aumentó de prácticamente cero a alrededor de 3% del PBI. Como consecuencia, se tuvo la necesidad de un ajuste fiscal, que se hizo entre fines de 2000 y en el gobierno de transición, para no desbocar el déficit. Por lo tanto, queremos señalar que si una política anticíclica, por lo menos en este sentido de la palabra, incrementa el déficit estructural

Gráfico 3  
BRECHA ECONÓMICA Y RESULTADOS FISCALES ESTRUCTURALES  
(% del PBI)

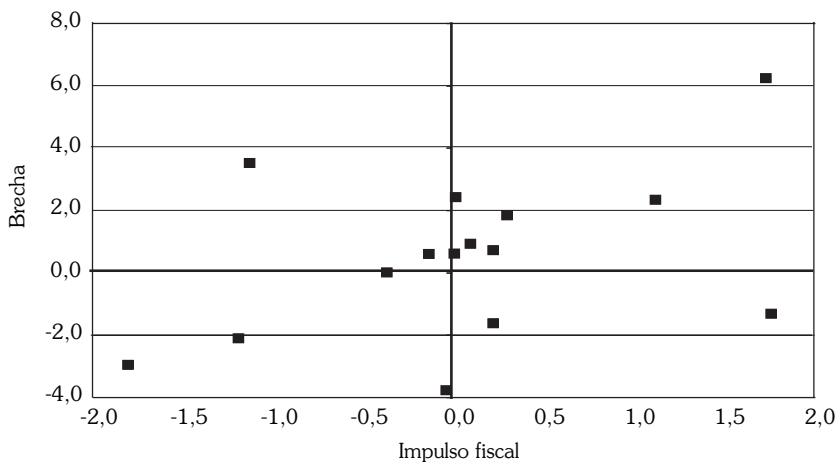


Fuente: INEI, BCRP y estimados propios

(a diferencia del tradicional) en épocas menos buenas, debe ser vista con recelo. Por último, el gráfico nos muestra que el déficit estructural, según lo hemos calculado en este estudio, estuvo todavía por encima del 1% del PBI en el año 2005, lo que refuerza la idea de que no se cumplió con el principio de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

El gráfico 4 nos enseña que en el Perú hay mucho oportunismo político. Los déficit fiscales, quitándoles los factores cíclicos, se incrementaron en los años preelectorales y electorales de los años 1990, lo que se debe evitar en el futuro. Felizmente, aunque el déficit estructural en 2005 ha aumentado, según nuestros estimados, no lo ha hecho en forma sustancial como en los períodos electorales de los años 1990 (y esperamos que tampoco lo haga en 2006). Este resultado debe resaltarse como un logro del ministro Zavala. Al respecto, sin embargo, creo que hay que enfatizar en un punto señalado por Elmer Cuba: se debe incorporar en las cuentas los compromisos sobre obras iniciadas, incluyendo las garantías explícitas en dichas obras y otras contingencias, pues reducen el margen de maniobra en el futuro y pueden generar serios riesgos fiscales.

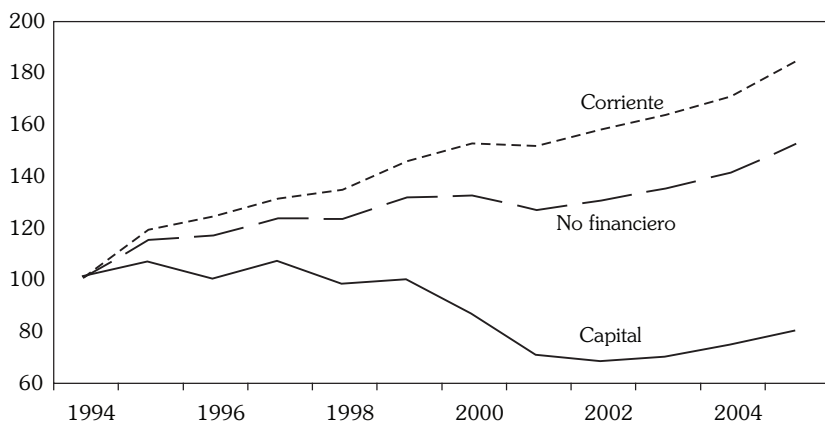
Gráfico 4  
IMPULSO FISCAL Y CAMBIO EN LA BRECHA  
(en % del PBI)



Fuente: Estimados propios

El gráfico 5 nos muestra que sí hubo un fuerte incremento en los gastos no financieros en los últimos años y, desgraciadamente, ha sido básicamente en gastos corrientes recurrentes, lo cual no ha sido lo más aconsejable, no solo por razones macroeconómicas sino también de eficiencia.

Gráfico 5  
GASTOS NO FINANCIEROS DEL GOBIERNO GENERAL  
(cifras en términos reales, índice 1994 = 100)



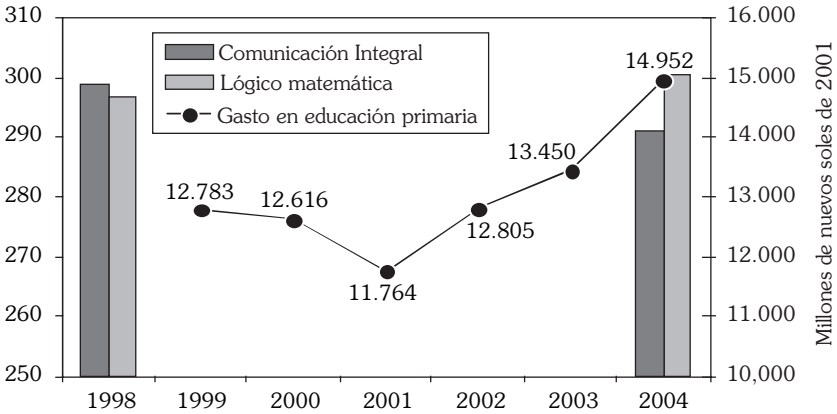
Fuente: BCRP, INEI

## SESIÓN DE RESPUESTA A PREGUNTAS

Me proponen que explique el gráfico que se refiere al tema de la eficiencia del gasto. Como vimos, en los últimos años hubo un aumento sustancial del gasto público. Desafortunadamente, estos fuertes incrementos no parecen haber estado acompañados de mejoras en la calidad del servicio. El gráfico 6 ilustra un caso en educación. A pesar del sustancial incremento en los gastos, los indicadores de desempeño no han aumentado. Es muy importante que la nueva administración tome en cuenta lo anterior y que se exija una mejora en los indicadores de eficiencia y la calidad del servicio, como contrapartida de los aumentos en el gasto.

Gráfico 6

RENDIMIENTO COMPARATIVO DE ESTUDIANTES DE 6TO DE PRIMARIA DE COLEGIOS ESTATALES Y GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN PRIMARIA (en puntajes y millones de nuevos soles de 2001, respectivamente)



Fuente: MEF y Ministerio de Educación (Unidad de Medición de la Calidad)

La segunda pregunta tiene que ver con las sanciones a la Ley de Responsabilidad Fiscal. Si bien coincide en la importancia de que esta ley se tenga que cumplir y, por ende, en la relevancia de las sanciones, es más importante y decisivo la existencia de una rendición de cuentas más clara y un claro compromiso por parte del MEF y del propio Ejecutivo en cumplirla. En ese sentido, se asumirán los costos que su incumplimiento implican.

## Félix Jiménez

Buenas noches. También agradezco al Consorcio y a todos los que han organizado este evento, por haberme invitado a compartir con ustedes algunas ideas sobre la política fiscal, sus problemas y propuestas de solución.

Solo haré referencia a los documentos elaborados por Elmer Cuba y Waldo Mendoza, Javier Kapsoli y Jean Paul Rabanal. Ciertamente, también me voy a referir a las propuestas de la agrupación política en la que estoy participando, actualmente, como responsable del área de economía.

En primer lugar, debo mencionar que no estoy de acuerdo con el planteamiento de Mendoza, Kapsoli y Rabanal (MKR), según el cual los objetivos de la política fiscal deben circunscribirse a morigerar las fluctuaciones o los ciclos y a cumplir con las obligaciones o la deuda pública de largo plazo.

Creo que es importante incorporar, como otro de sus objetivos, la recuperación del papel del Estado como proveedor de servicios básicos de educación, salud, agua y saneamiento. Esta propuesta tiene que ver con el diagnóstico de la política fiscal de los años 1990. Sinceramente, creo que la política fiscal de esos años fue una de las más irresponsables de la historia moderna del país: se privatizó y se gastó mal los recursos provenientes de estas privatizaciones. Se pudo haber prepagado la deuda pública externa o se pudo haber invertido en infraestructura básica; sin embargo, se dilapidó el dinero.

La disminución del déficit, que ocurrió hasta el año 1997, no fue producto de una política tributaria responsable o de una gestión del gasto eficaz y eficiente, sino del uso de los ingresos de las privatizaciones para financiar el gasto y sus aumentos con objetivos políticos, exclusivamente de corto plazo. Y digo que se gastó mal y se dilapidaron los recursos de la privatización porque la política fiscal de esa época, de carácter procíclica, dio lugar a una caída espectacular de la inversión pública. En el primer lustro de los años 1990, esta inversión se aproximaba al 5% del producto bruto interno (PBI) y ahora representa solo el 2,8 o 2,9% del PBI. Sus consecuencias fueron terribles. El déficit de infraestructura —que ya existía en el país (pensemos en infraestructura de salud, educación, agua, saneamiento, electrificación)— aumentó dramáticamente por ese tipo de gestión de la política fiscal.

Esto tiene que cambiar. Tenemos que recuperar la participación de la inversión pública, por lo menos, hasta el porcentaje que alcanzó durante el primer lustro de los años 1990: 5% del PBI. Y, ¿cómo hacerlo? Yo creo que se deben hacer dos cosas: cambiar la estructura de financiamiento del gasto público total e incorporar una regla de política fiscal contracíclica.

Para cambiar drásticamente la estructura del financiamiento del gasto público total hay dos mecanismos. El primero es aumentar la duración de la deuda pública; es decir, disminuir notoriamente su riesgo de refinanciamiento, porque la deuda pública se encuentra concentrada en los próximos 7 u 8 años. Por ejemplo, la magnitud del servicio de la deuda en el año 2006 asciende a, más o menos, 3% del PBI. Esto es demasiado para un país que ha acrecentado su déficit de infraestructura social.

Son las operaciones de reperfilamiento las que permitirán aumentar la vida media de la deuda, para lo cual el instrumento fundamental es la deuda pública doméstica. La expansión y desarrollo de esta última puede permitirnos “matar dos pájaros de un tiro”.

Por un lado, cuando aumenta el peso de la deuda interna en el total, disminuyen los riesgos de mercado de la deuda; es decir, el riesgo cambiario y el riesgo tasas de interés. Estos últimos existen porque la deuda pública, que es fundamentalmente externa, está pactada en monedas distintas al sol y, una parte importante de ella, a tasas de interés variables. Por lo tanto, la deuda pública actual no solo tiene riesgo de refinanciamiento, sino riesgos cambiarios y de tasa de interés. Por otro lado, si se utiliza la deuda interna para sustituir deuda externa, se puede aprovechar para alargar con esa operación la vida media de la deuda total.

En suma, con las operaciones de reperfilamiento estaríamos haciéndole un mayor espacio a la inversión pública para recuperar sus niveles históricos. Imaginemos que con dichas operaciones se ahorren recursos equivalentes a un punto o un punto y medio del PBI; entonces, en lugar de destinar esos recursos al pago de los servicios corrientes de la deuda año tras año, estaríamos destinándolos a la inversión pública.

El segundo mecanismo es el aumento de la presión tributaria. Imagino que todos ustedes están de acuerdo con que en nuestro país no hay cultura tributaria. A veces suelo mencionar en mis clases que, cuando nos acercamos a la caja de un establecimiento comercial a pagar las compras que hemos realizado, solo aquí se nos pregunta si queremos boleta o factura. Esto no ocurre en otras ciudades de la región, menos en las ciudades europeas. Esta es una característica especial de nuestro país, donde no hay cultura tributaria.

Se debe fomentar la cultura tributaria, combatir la evasión y la elusión, al mismo tiempo que se modifica la composición de la estructura tributaria mediante el incremento del peso de los impuestos directos. Nosotros estamos proponiendo, además, introducir un impuesto a las sobreganancias en la explotación de recursos naturales, así como eliminar las exoneraciones sectoriales y regionales que no cumplen su cometido.

De otro lado, para impedir que la inversión pública siga perdiendo peso como porcentaje del PBI, hay que introducir en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF) una regla contracíclica basada en el superávit estructural, que hace sostenible la política fiscal. Esto es fundamental. Cuando se modifica el régimen de tipo de cambio, los economistas saben que también se altera el papel que desempeña la política fiscal. En un régimen de tipo de cambio fijo desempeña un papel; mientras que en un régimen de tipo de cambio flexible desempeña otro distinto. En este último caso, la mejor recomendación que proviene de la teoría es que es preferible tener estabilizadores automáticos. Por supuesto, en este caso es más potente una regla fiscal contracíclica que estar pensando en sanciones a los funcionarios que incumplen con las metas fiscales. Aquí discrepo totalmente con Elmer Cuba. Con sanciones, con penalidades, imaginen dónde estaría nuestro amigo Waldo Mendoza, por no haber cumplido con la tasa de crecimiento del gasto público real de 3% estipulado en la LRTF. Tenemos que evitar que la suspicacia fundamente las propuestas de las políticas públicas, es mejor guiarse por lo que dice la teoría económica.

Me queda un último tema. En el documento de MKR se menciona que la política fiscal ha sido contracíclica durante todo el período de la actual administración. Yo he mencionado que la política fiscal de las últimas décadas ha sido procíclica, porque se ha utilizado la meta de déficit fiscal como un instrumento. La pregunta debe ser, entonces, si se opera con una meta de déficit fiscal, ¿será posible seguir utilizando el déficit fiscal de pleno empleo (ajustado de ciclos) como indicador de la posición o carácter de la política fiscal? Yo digo que no, y se puede demostrar fácilmente. No es seguro que si se opera con una meta de déficit fiscal, se pueda seguir utilizando el déficit fiscal de pleno empleo (o ajustado de ciclos) como indicador de la posición de la política fiscal. Asimismo, se puede mostrar que el déficit de pleno empleo (ajustado de ciclos) no indica lo mismo, respecto de la posición fiscal, que el gasto de pleno empleo.

Gracias



## SESIÓN DE RESPUESTA A PREGUNTAS

Se me pregunta cómo vincular la sostenibilidad de la deuda con la regla fiscal contracíclica. Es bien sencillo. Primero, se calcula el superávit que hace sostenible la deuda. Para ello, obviamente, hay que hacer proyecciones de gastos e ingresos, programar la deuda por tipo de deuda, plazos, tasa de interés, etc. Segundo, se calcula el ingreso estructural o ingreso que no está influido por el ciclo económico. Y, tercero, se estima el gasto con el superávit primario que hace sostenible la deuda y el ingreso estructural como porcentaje del producto potencial. Este gasto no se cambia durante la gestión presupuestal. Es importante mencionar que esta propuesta es distinta de la que tiene Chile, donde el superávit estructural de 1% es definido arbitrariamente.

También me preguntan que si se reemplazan deudas de corta duración por deudas de más largo plazo, la tasa de interés subiría y, por lo tanto, también aumentaría el respectivo flujo de servicios. Primero, las deudas que tendrían que prepagarse no son necesariamente las que se transan en el mercado (no son necesariamente bonos); y, segundo, entre este tipo de deudas, las hay caras, con altas tasas de interés. Se deben eliminar estas deudas caras, hay que prepagarlas y sustituirlas por deudas en soles a tasa fija, que no tienen riesgo cambiario ni riesgo de tasa de interés. Con este tipo de operaciones, que permiten bajar el peso de los servicios, se hace espacio para la inversión pública.

Es cierto que este tipo de operaciones no son suficientes para recuperar el papel que desempeña la inversión pública. Por esta razón, se debe aumentar la presión tributaria, realizar una reforma integral de la tributación. ¿Qué significa una reforma tributaria integral en el país? En primer lugar, significa una reforma de signo distinto de la que se hizo en los años 1990. La reforma de esos años hizo recaer el mayor peso de la recaudación en los impuestos indirectos, lo que creó un sistema tributario que no es equitativo ni progresivo. Hay que cambiar esto, obviamente en forma gradual, en sentido procesal, mediante el incremento del peso de los impuestos directos. En segundo lugar, significa eliminar exoneraciones que no cumplen su cometido, las que no son técnicamente buenas, es decir, las dos primeras (las “históricas” y las “populistas”) mencionadas por Elmer Cuba. Por último, hay que revisar los contratos de estabilidad jurídica y tributaria para que aumente el impuesto a la renta y las regalías por la explotación de nuestros recursos naturales.

Esta reforma también hará espacio para la inversión pública. Tenemos que recuperar la función del Estado como proveedor de servicios básicos para la población. En un país tan pobre como el nuestro, no podemos decir que la política fiscal solo debe tener como objetivo morigerar los ciclos y cumplir con nuestras obligaciones. Se debe aumentar los ingresos, para que el Estado sea capaz de proveer esos servicios. Es más o menos conocida por la opinión pública la existencia de empresas que no pagan regalías e impuestos a la renta. Hay empresas que se acogen a un programa de reinversión de utilidades, que ya no está vigente, para no pagar impuestos a la renta; y hay otras que no pagan regalías, no obstante que estas, según el Tribunal Constitucional, no son tributos sino una contraprestación. Esta propuesta no es intervencionista ni autoritaria. Entonces, los consiguientes aumentos de los ingresos públicos se destinarían a financiar la provisión de servicios básicos, los programas sociales, por parte del Estado.

Por último, me hacen una pregunta sobre la información y transparencia de los gastos públicos. Obviamente, somos partidarios de la transparencia y mejoraremos el proceso de la elaboración y ejecución del presupuesto. Proponemos que se realicen informes de rendición de cuentas con presentaciones del Poder Ejecutivo ante el Congreso, sobre los logros e impactos del gasto realizado. También deben editarse boletines de distribución electrónica y gratuita, donde se explique en qué se está gastando el dinero de los tributos. Esto contribuirá, además, a fortalecer la conciencia y cultura tributaria.

## Enrique Cornejo<sup>1</sup>

En los próximos años se debe aplicar una reforma tributaria integral que amplíe la base tributaria, mejore la equidad, logre una buena administración tributaria, y promueva la eficiencia y la transparencia en el manejo del gasto público. En la literatura económica, existe un consenso sobre la necesidad del equilibrio fiscal para alcanzar un crecimiento sostenible de la economía. ¿Qué medidas se deben implementar para mantener la sostenibilidad de la actual situación fiscal? Para contestar esta pregunta, se debe analizar los factores que han contribuido a la mejora fiscal de los últimos años; es decir, si este logro puede ser atribuido a las reformas, a los cambios estructurales o al presente *boom* de los precios de las exportaciones.

Sobre este último punto, revisando los indicadores, al parecer no hay señales con relación a un cambio brusco del escenario internacional, por lo menos en los próximos 18 a 24 meses, específicamente en la economía china o norteamericana. Como consecuencia, se espera que no haya un impacto negativo en los precios de las materias primas o minerales. De esta manera, lo importante sería establecer claramente la forma cómo se debe aprovechar esta tendencia positiva de los precios internacionales en términos fiscales, para poder contrarrestar los posibles impactos de una coyuntura negativa. Por ello, es de suma importancia atacar estos problemas de vulnerabilidad de los ingresos tributarios, para que se pueda aplicar una política fiscal contracíclica, como lo hace la mayoría de los países. Este es el caso de Chile, que ha logrado efectos muy positivos que han contribuido a disminuir la fluctuación de su crecimiento económico. Ello permitirá que, en algún momento, logre un superávit fiscal y, al mismo tiempo, bajar las tasas impositivas actuales a mediano plazo.

No es sencillo tratar el tema de la reforma tributaria. Se ha hablado mucho al respecto, pero se ha hecho poco. En primer lugar, se debe lograr que el contribuyente confíe en que sus impuestos regresarán a él rápidamente, bajo la forma de servicios públicos eficientes y oportunos. En ese sentido, creemos que durante los primeros meses del próximo gobierno, se tendrían que utilizar los instrumentos existentes para mejorar la transparencia y eficiencia de las compras gubernamentales, tales como compras electrónicas, compras conjuntas, acuerdos y subastas transparentes.

1. Director Nacional de Economía del Partido Aprista Peruano.

Estos instrumentos generarán ahorros que permitirán aumentar el gasto de inversión, cuyo nivel es demasiado bajo. Una vez implementadas estas medidas, recién entonces estaremos en condiciones de plantear cambios y sacrificios en materia fiscal.

De manera paralela, se debe obtener la información necesaria para una buena fiscalización de la evasión, elusión y contrabando. Se hace necesario un documento tributario universal, ligado al número del documento nacional de identidad (DNI), que se constituya en un verdadero indicador de “trazabilidad” o “monitoreo” de cada ciudadano. De esta forma, la Sunat podrá realizar cruces de información que no son posibles hoy; como, por ejemplo, comparar el suministro de electricidad con eventuales obligaciones tributarias. Mediante estos cambios, se logrará que la autoridad tributaria tenga tanto la información como la capacidad suficiente para realizar una fiscalización a aquellos que no pagan impuesto. Por lo tanto, la fiscalización no se concentrará solamente en aquellos que están identificados ante la Sunat.

Otro de los objetivos es tener un sistema tributario simple y transparente. La meta es tener solo cuatro grandes impuestos nacionales: renta, impuesto general a las ventas (IGV), impuesto selectivo al consumo (ISC) e impuestos a la importación. Para lograrlo, se debe avanzar gradualmente, empezando con la eliminación de impuestos temporales y anti-técnicos.

El tema de la presión tributaria es otro aspecto que se debe incorporar en el análisis de la reforma tributaria. Según el documento presentado por E. Cuba, en los últimos cinco años, el crecimiento de la recaudación ha permitido un incremento de la presión tributaria de 12,1% en 2002 a un estimado superior de 14% para el año 2006. El mismo autor señala que al comparar la presión tributaria del Perú con otros países, como por ejemplo Chile, existen indicios claros de los problemas persistentes en la tributación peruana. El diagnóstico de esta situación es claro. No obstante, existen pocas propuestas y alternativas para solucionar tal problema. Por esa razón, deben revisarse las actuales exoneraciones —sectoriales y regionales— y procurar acuerdos de consenso con la población y sus autoridades para eliminarlas gradualmente, a cambio de apoyo del Gobierno nacional para el financiamiento de proyectos prioritarios de infraestructura, agricultura, etc. El proyecto piloto de eliminación concertada de tres exoneraciones en la Región San Martín está dando importantes resultados; valdría la pena reproducir esta experiencia en otras regiones. Adicionalmente, se debe analizar la continuidad de las exoneraciones en

el sector financiero. Si se plantea su eliminación, a la vez, deberíamos proponer las alternativas para que dicha eliminación sea factible; y si se opta por su continuidad, se debe sustentar los motivos de esta decisión con elementos técnicos.

En lo concerniente a los análisis tributarios sectoriales, se escucha con bastante frecuencia que no debe haber trato preferencial o discriminatorio, es decir, que todos los sectores deben ser tratados por igual en el régimen tributario. Sin embargo, en la década de 1990 hubo un tratamiento preferencial al sector minero y actualmente, al parecer, hay un tratamiento preferencial en el sector vivienda. Estos temas merecen mayor discusión y habría que establecer un manejo adecuado de las políticas sectoriales que no atente contra la estabilidad y los objetivos macroeconómicos.

Por otra parte, se debería disminuir la ratio de deuda sobre el PBI como objetivo de manejo fiscal, pues una tendencia creciente de dicho indicador puede emitir señales negativas a los inversionistas.

En lo que respecta al impuesto a la renta, las deducciones deben revisarse y flexibilizarse. Con la medida mencionada previamente, se logra la ampliación de la base tributaria y, a la vez, se permite optimizar el sistema de extracción, percepción y retención del sistema tributario. Uno de los cambios que se debe implementar con urgencia es cómo se debe administrar el proceso de cobro del impuesto para no cobrar por adelantado el impuesto a las empresas. Por ejemplo, el IGV debería pagarse en el momento que se cancela efectivamente la transacción y no cuando se emite la factura, para no restar capital de trabajo a las empresas, lo cual afecta sobre todo a las micro y pequeñas empresas. Estos cambios ya están siendo realizados en otros países como, por ejemplo, en México, que está trabajando para cobrar los impuestos en el momento que se percibe efectivamente el ingreso y no como aquí en el Perú, que se cobra por adelantado varios impuestos. Esto tiene un impacto significativo en la liquidez de las empresas y, con mayor incidencia, en las Pymes.

De esta manera, a mediano plazo, podremos pasar a una segunda etapa, que podría incluir la eventual disminución de algunas tasas conforme vayamos obteniendo resultados concretos en materia de ampliación de la base tributaria.

Asimismo, se debe destacar los avances de la descentralización fiscal. Efectivamente, la regionalización tiene que marchar y la descentraliza-

ción tiene que convertirse en una descentralización productiva. En ese sentido, se necesita fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales para un manejo adecuado de los fondos, que trascienda la posición partidaria de estos gobiernos. Existen evidencias de que los gobiernos regionales no han podido utilizar adecuadamente los recursos. Es el caso de Cajamarca, que ha tenido ingresos extraordinarios y no ha podido utilizarlos por carencia de proyectos adecuados.

Para fortalecer la capacidad de los gobiernos regionales haría falta un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) descentralizado. El SNIP debe incluir un sistema de gestión y monitoreo de los proyectos también descentralizado, pues es técnicamente difícil supervisar los proyectos de las diferentes regiones desde Lima.

También vale la pena mencionar el manejo del canon. La distribución del canon se realiza sobre la base de una serie de indicadores de pobreza, población y densidad poblacional del censo pasado. No es curioso, por lo tanto, que existan poblaciones a las cuales les corresponde más de lo que se les está distribuyendo y otras, a las que no les llega nada. Por ello, se debe hacer correcciones en la asignación de los presupuestos y agilizar las transferencias. Hay ocasiones en que los recursos llegan a su destino final con doce meses de retraso, lo que genera escepticismo en los ciudadanos respecto del manejo de los fondos públicos, pues ellos no se benefician de los impuestos que sí pagaron oportunamente.

Un aspecto importante que se debe modificar es el proceso del presupuesto. El Perú es uno de los pocos países donde el presupuesto corre en contra del período político. Aquí los gobiernos empiezan en julio y las legislaturas parlamentarias trabajan en el período julio-junio, mientras que el presupuesto rige de enero a diciembre. El presupuesto se envía al Congreso a fines de agosto y se discute superficialmente entre setiembre y octubre, sin mayores modificaciones. El Congreso ha perdido dos meses. Lo que planteamos es que se empiecen a discutir tres cosas: 1) que el presupuesto también rija en el período julio a junio; 2) que el presupuesto se empiece a formular con criterios bienales o trienales para vincularse con el marco macroeconómico; y 3) que se identifiquen indicadores de gestión para evaluar la evolución del presupuesto desde el Congreso, y así mejorar la respectiva fiscalización.

Tan importante como avanzar en la reforma tributaria integral será lograr un gasto público eficiente y manejado con transparencia y en forma

descentralizada. Se necesita reestructurar el presupuesto público para reorientar recursos provenientes del gasto corriente hacia los sectores sociales y de inversión pública en infraestructura. Igualmente, se necesita seguir disminuyendo los niveles de endeudamiento público mediante mecanismos de mercado y de canje de deuda. También es importante fortalecer la capacidad de gasto de los gobiernos subnacionales regionales y locales; todo ello manteniendo la meta de déficit fiscal no mayor al 1% del PBI, es decir, con prudencia y responsabilidad fiscal.

## ANEXO ESTADÍSTICO

Años	PBI (mill. S/. de 1994)	PBI (var %)	Consumo privado (mill. S/. de 1994)	Consumo privado nominal (% PBI)	Consumo público (mill. S/. de 1994)	Consumo público nominal (% PBI)	Inver br inte (mill. de 1
1980	90.354	7,7	60.000	54,6	10.989	13,4	21.
1981	95.291	5,5	63.005	57,6	10.785	13,4	26.
1982	94.979	-0,3	62.459	55,9	11.793	14,2	24.
1983	86.111	-9,3	60.893	61,0	10.831	13,8	15.
1984	89.382	3,8	63.257	62,2	10.119	12,0	14.
1985	91.250	2,1	65.099	61,0	10.565	11,8	12.
1986	102.301	12,1	74.970	68,3	11.405	12,3	16.
1987	110.222	7,7	80.145	68,3	12.058	12,6	20.
1988	99.839	-9,4	73.516	71,1	10.157	9,4	17.
1989	86.431	-13,4	62.300	68,5	8.220	8,9	13.
1990	82.032	-5,1	60.896	73,7	7.383	7,9	13.
1991	83.760	2,1	62.990	77,2	7.528	7,7	14.
1992	83.401	-0,4	62.788	77,7	7.741	7,9	14.
1993	87.375	4,8	64.935	76,5	7.980	8,0	16.
1994	98.577	12,8	71.306	72,3	8.672	8,8	21.
1995	107.064	8,6	78.224	71,1	9.411	9,7	26.
1996	109.760	2,5	80.636	72,0	9.823	10,1	25.
1997	117.294	6,9	84.266	70,5	10.565	9,8	28.
1998	116.522	-0,7	83.502	71,4	10.832	10,4	28.
1999	117.587	0,9	83.164	70,4	11.210	10,8	24.
2000	121.057	3,0	86.202	71,2	11.560	10,6	23.
2001	121.314	0,2	87.456	72,3	11.455	10,7	21.
2002	127.569	5,2	91.517	71,7	11.474	10,1	23.
2003	132.546	3,9	94.376	70,6	11.905	10,2	24.
2004	139.463	5,2	97.652	68,3	12.387	10,0	26.
2005	148.458	6,4	101.949	65,9	13.603	10,1	28.

Fuente: BCRP - [www.bcrp.gob.pe/VARIABLES/VariablesFame/csm\\_01.asp](http://www.bcrp.gob.pe/VARIABLES/VariablesFame/csm_01.asp)  
 Elaboración: Jorge Franco Quincot y Karl Melgarejo Castillo



Inversión bruta nominal S/. 1994)	Inversión bruta interna nominal (% PBI)	Inversión bruta fija privada (mill. S/. de 1994)	Inversión bruta fija privada nominal (% PBI)	Inversión bruta fija pública (mill. S/. de 1994)	Inversión bruta fija pública nominal (% PBI)	Var. inventarios (mill. S/. de 1994)	Var. de inventarios nominal (% PBI)
330	28,5	14.022	19,9	5.466	7,0	1.843	1,5
663	33,0	16.558	22,5	6.804	8,6	2.701	1,9
929	33,2	15.397	22,1	7.046	9,8	1.852	1,3
1.271	24,7	9.459	14,7	6.203	9,6	52	0,4
1.673	21,6	8.803	12,9	6.250	8,8	-281	-0,1
2.163	19,3	7.798	12,3	5.047	6,9	-233	0,0
2.739	20,6	10.823	14,0	4.813	6,0	733	0,7
3.408	20,7	13.718	14,6	4.582	4,9	1.748	1,3
4.168	22,3	12.486	17,3	3.117	4,1	2.046	1,0
5.001	18,6	9.805	14,1	3.602	4,1	495	0,4
5.985	16,5	11.082	12,9	2.641	3,2	262	0,3
7.053	17,3	11.062	13,1	2.867	3,5	644	0,7
8.378	17,3	10.619	12,4	3.441	4,1	698	0,8
9.947	19,3	11.610	13,7	4.017	4,6	860	1,0
11.932	22,2	16.162	16,4	4.739	4,8	1.031	1,0
14.374	24,8	20.581	19,4	4.887	4,7	906	0,8
17.409	22,8	20.130	18,2	4.607	4,3	356	0,4
21.084	24,1	23.348	19,4	5.171	4,4	305	0,3
25.465	23,6	22.789	19,0	5.321	4,5	55	0,1
30.743	21,1	19.315	16,9	5.657	4,8	-629	-0,6
37.096	20,2	18.980	16,3	4.762	4,0	-46	0,0
44.577	18,7	18.095	15,5	3.690	3,1	92	0,1
53.353	18,9	18.000	14,7	3.544	2,8	1.609	1,4
63.668	18,8	19.251	15,0	3.684	2,8	1.233	1,0
75.604	18,9	21.010	15,2	3.893	2,8	1.191	1,0
89.207	18,6	23.926	16,0	4.368	2,9	-277	-0,2

Desafíos de la política fiscal en el Perú

Años	PBI nominal*	Consumo privado nominal*	Consumo público nominal*	Inversión bruta interna nominal*	Inversión bruta fija privada nominal*	Inversión bruta fija pública nominal*	Tip ca non
1980	5.182	2.830	693	1.475	1.031	363	
1981	8.983	5.178	1.208	2.964	2.021	771	
1982	15.101	8.444	2.142	5.020	3.335	1.484	
1983	28.244	17.237	3.894	6.968	4.161	2.703	1
1984	61.461	38.203	7.367	13.280	7.912	5.411	3
1985	167.687	167.687	167.687	167.687	167.687	167.687	
1986	311.169	311.169	311.169	311.169	311.169	311.169	
1987	611.997	611.997	611.997	611.997	611.997	611.997	
1988	3.686.642	3.686.642	3.686.642	3.686.642	3.686.642	3.686.642	
1989	90.919	62.284	8.125	16.892	12.794	3.764	4
1990	5.442.927	4.011.321	429.981	896.373	701.778	175.686	205
1991	26.686	20.607	2.067	4.613	3.485	932	
1992	44.953	34.934	3.566	7.780	5.555	1.850	
1993	69.262	52.996	5.568	13.376	9.477	3.220	
1994	98.577	71.306	8.672	21.931	16.162	4.739	
1995	120.928	86.002	11.786	30.013	23.424	5.671	
1996	137.082	98.750	13.827	31.284	24.915	5.832	
1997	157.531	111.040	15.487	37.951	30.506	6.966	
1998	166.282	118.668	17.296	39.256	31.635	7.528	
1999	174.422	122.827	18.854	36.793	29.424	8.443	
2000	186.141	132.460	19.717	37.531	30.251	7.359	
2001	188.313	135.928	20.214	35.295	29.312	5.820	
2002	198.871	143.027	20.234	37.841	29.431	5.604	
2003	211.492	149.824	21.892	40.129	32.006	5.969	
2004	237.769	162.444	23.673	45.035	36.104	6.553	
2005	261.606	172.338	26.421	48.638	41.803	7.470	

Fuente: BCRP - [www.bcrp.gob.pe/VariablesFame/csm\\_01.asp](http://www.bcrp.gob.pe/VariablesFame/csm_01.asp)

Elaboración: Jorge Franco Quincot y Karl Melgarejo Castillo

\* De 1980 a 1987, expresado en nuevos soles; de 1988 a 1989, en miles de nuevos soles y de 1990 a 2005, en mil

\*\* De 1980 a 1984: soles de oro por dólar; de 1985 a 1990: intis por dólar; de 1991 a 2005: nuevos soles por dólar

Índice de cambio monetario**	Inflación (%)	Export. totales (mill. US\$)	Importaciones totales (mill. US\$)	Déf. en cuenta corriente (mill. de US\$)	Déf. en cuenta corriente (% del PBI)	PX índice US\$ (base, 100= 1994)	PM índice US\$ (base, 100= 1994)
297,6	60,8	3.950	3.089	-394	-2,2	114	63
429,0	72,7	3.328	3.802	-2.197	-10,3	105	66
711,0	72,9	3.343	3.720	-2.055	- 9,5	93	62
685,7	125,1	3.036	2.721	-1.076	-6,20	100	63
714,4	111,5	3.193	2.166	-276	- 1,6	92	61
12,7	158,3	3.021	1.822	-70	- 0,5	85	59
17,9	62,9	2.572	2.649	-1.473	- 6,9	80	64
31,8	114,5	2.713	3.215	-2.067	- 7,4	88	71
297,1	1722,3	2.719	2.865	-1.830	- 8,0	102	79
420,8	2775,0	3.503	2.286	-600	- 2,3	102	84
344,7	7649,6	3.279	2.921	-1.459	- 4,9	103	92
0,8	139,2	3.393	3.595	-1.519	- 4,5	98	92
1,3	56,7	3.578	4.001	-1.916	- 5,3	101	98
2,0	39,5	3.384	4.160	-2.464	- 7,1	91	98
2,2	15,4	4.424	5.499	-2.701	- 6,0	100	100
2,3	10,2	5.491	7.732	-4.625	- 8,6	118	110
2,5	11,8	5.877	7.868	-3.646	- 6,5	116	114
2,7	6,5	6.824	8.503	-3.367	- 5,7	116	111
2,9	6,0	5.756	8.194	-3.321	- 5,8	103	106
3,4	3,7	6.087	6.743	-1.390	- 2,7	95	106
3,5	3,7	6.954	7.365	-1.556	- 2,9	98	112
3,5	-0,1	7.025	7.220	-1.217	- 2,3	94	108
3,5	1,5	7.713	7.421	-1.117	- 2,0	98	110
3,5	2,5	9.090	8.237	-958	- 1,6	106	117
3,4	3,5	12.809	9.804	19	0,0	128	130
3,3	1,5	17.336	12.076	1.105	1,4	152	144

Millones de nuevos soles.

r.

Desafíos de la política fiscal en el Perú

Años	Términos de intercambio (año 1994 = 100)		RIN (mill. US\$)	Emisión primaria promedio*	Emisión primaria promedio (% PBI)	Emisión primaria promedio (var. %)	Liqui to siste finan (en % PI
	Índice	Var. %					
1980	179,2	1,46	1.480	n.d.	n.d.	n.d.	26
1981	158,9	11,37	793	607	6,76	n.d.	26
1982	149,8	-5,72	914	790	5,23	30,1	27
1983	158,4	5,75	889	1.134	4,02	43,5	28
1984	151,1	-4,64	1.125	2.154	3,50	90,0	31
1985	142,9	-5,37	1.493	8.694	5,18	303,5	25
1986	124,7	-12,79	958	31.470	10,11	262,0	25
1987	124,4	-0,17	43	51.737	8,45	64,4	24
1988	129,8	4,32	-352	162.228	4,40	213,6	27
1989	121,4	-6,52	357	2.927	3,22	1704,4	24
1990	111,2	-8,38	531	137.659	2,53	4602,7	20
1991	106,2	-4,50	1.304	609	2,28	342,5	15
1992	103,5	-2,55	2.001	1.029	2,29	68,9	16
1993	93,0	-10,17	2.741	1.542	2,23	50,0	17
1994	100,0	7,57	5.718	2.157	2,19	39,8	18
1995	107,6	7,56	6.641	3.036	2,51	40,7	19
1996	101,8	-5,37	8.540	3.499	2,55	15,3	24
1997	104,3	2,48	10.169	3.977	2,52	13,7	25
1998	97,4	-6,63	9.183	4.473	2,69	12,5	27
1999	89,5	-8,08	8.404	4.772	2,74	6,7	30
2000	87,9	-1,77	8.180	5.056	2,72	6,0	29
2001	86,4	-1,74	8.613	5.217	2,77	3,2	31
2002	89,1	3,14	9.598	6.038	3,04	15,8	32
2003	90,3	1,32	10.194	6.483	3,07	7,4	34
2004	99,3	9,92	12.631	7.704	3,24	18,8	34
2005	104,4	5,15	14.097	9.886	3,78	28,3	38

n.d.: información no disponible

Fuente: BCRP - [www.bcrp.gob.pe/VARIABLES/csm\\_01.asp](http://www.bcrp.gob.pe/VARIABLES/csm_01.asp)

Elaboración: Jorge Franco Quincot y Karl Melgarejo Castillo

\* De 1980 a 1987, expresado en nuevos soles; de 1988 a 1989, en miles de nuevos soles y de 1990 a 2005, en mil

Índice total tema financiero (% del PBI)	Liquidez en S/. promedio (var %)	Crédito total del sistema bancario al sector privado (% PBI)	Resultado económico del sector público no financiero (SPNF)*	Resultado económico del sector público no financiero (SPNF)* (% PBI)	Ingresos tributarios del Gobierno central (GC)*	Presión tributaria (%)	Impuestos a los ingresos*
1,13	n.d.	n.d.	-235	-4,5	941	18	298
1,57	n.d.	n.d.	-717	-8,0	1.382	15	303
1,99	n.d.	n.d.	-1.315	-8,7	2.249	15	480
1,64	n.d.	n.d.	-3.192	-11,3	3.361	12	649
1,18	n.d.	n.d.	-4.672	-7,6	7.957	13	1.422
1,33	n.d.	n.d.	-5.954	-3,6	25.106	15	3.459
1,52	n.d.	n.d.	-23.079	-7,4	41.400	13	9.853
1,38	n.d.	n.d.	-61.365	-10,0	63.206	10	13.126
1,73	n.d.	n.d.	-434	-11,8	383	10	87
1,97	n.d.	n.d.	-9.949	-10,9	7.378	8	1.255
1,92	n.d.	n.d.	-475	-8,7	595	11	37
1,75	n.d.	n.d.	-767	-2,9	2.978	11	250
1,96	95,1	7,8	-1.755	-3,9	5.508	12	749
1,69	51,5	9,9	-2.133	-3,1	8.589	12	1.406
1,59	73,0	11,3	-2.759	-2,8	12.979	13	2.526
1,72	47,0	13,9	-3.893	-3,2	16.458	14	3.462
1,57	24,2	17,8	-1.485	-1,1	19.256	14	4.981
1,93	19,2	21,1	101	0,1	22.304	14	5.710
1,51	15,4	25,7	-1.638	-1,0	23.144	14	5.861
1,53	1,7	27,8	-5.624	-3,2	22.072	13	5.072
1,83	6,0	25,9	-6.176	-3,3	22.769	12	5.130
1,47	6,9	24,8	-4.693	-2,5	23.541	13	5.630
1,97	17,0	23,0	-4.495	-2,2	24.062	12	6.011
1,82	10,7	20,8	-3.679	-1,7	27.405	13	7.971
1,84	16,2	18,5	-2.458	-1,0	31.144	13	9.026
1,33	28,8	17,6	-789	-0,3	35.589	14	11.188

Desafíos de la política fiscal en el Perú

Años	Impuestos al patrimonio*	Impuestos a las exportaciones*	Impuestos a las importaciones*	Impuesto general a las ventas (IGV)*	Impuesto selectivo al consumo (ISC)*	Otros ingresos tributarios*	Devolutos*
1980	33	123	158	281	89	40	
1981	61	116	321	461	148	70	
1982	96	119	475	767	383	103	-
1983	135	98	714	1.125	771	155	-
1984	281	81	1.779	2.066	2.361	627	-
1985	666	576	5.592	5.129	10.416	1.384	-2.
1986	2.064	653	8.757	5.828	15.669	1.524	-2.
1987	2.759	239	14.069	9.231	25.984	2.638	-4.
1988	23	3	55	96	112	34	
1989	332	109	1.277	2.231	1.946	1.144	-
1990	64	2	64	109	228	122	
1991	177	1	336	765	1.196	331	
1992	201	0	652	1.704	1.743	529	
1993	254	0	1.231	3.539	1.612	630	
1994	85	0	1.704	5.961	2.268	928	-
1995	30	0	2.151	7.655	2.487	1.360	-
1996	3	0	2.315	8.589	2.763	1.436	-
1997	3	0	2.479	10.357	3.367	1.909	-1.
1998	1	0	2.900	11.054	3.429	1.789	-1.
1999	11	0	2.857	11.043	3.448	1.787	-2.
2000	0	0	2.921	12.013	3.424	2.053	-2.
2001	0	0	2.786	11.815	3.561	2.602	-2.
2002	0	0	2.483	12.613	4.184	1.738	-2.
2003	0	0	2.550	14.110	4.525	1.414	-3.
2004	0	0	2.744	16.206	4.468	2.162	-3.
2005	0	0	3.143	18.302	4.066	2.980	-4.

Fuente: BCRP - [www.bcrp.gob.pe/VARIABLES/csm\\_01.asp](http://www.bcrp.gob.pe/VARIABLES/csm_01.asp)

Elaboración: Jorge Franco Quincot y Karl Melgarejo Castillo

\* De 1980 a 1987, expresado en nuevos soles; de 1988 a 1989, en miles de nuevos soles y de 1990 a 2005, en millones de nuevos soles.

uciones*	Ingresos no tributarios*	Total ingresos corrientes del GC*	Impuestos a los ingresos (% PBI)	Impuestos al patrimonio (% PBI)	Impuestos a las importaciones (% PBI)	Impuesto general a las ventas (IGV) (% PBI)	Impuesto selectivo al consumo (ISC) (% PBI)
-81	98	1.039	5,8	0,6	3,0	5,4	1,7
-98	179	1.561	3,4	0,7	3,6	5,1	1,6
174	298	2.547	3,2	0,6	3,1	5,1	2,5
286	514	3.875	2,3	0,5	2,5	4,0	2,7
660	1.833	9.790	2,3	0,5	2,9	3,4	3,8
116	3.815	28.921	2,1	0,4	3,3	3,1	6,2
948	5.404	46.804	3,2	0,7	2,8	1,9	5,0
840	6.586	69.792	2,1	0,5	2,3	1,5	4,2
-26	57	440	2,4	0,6	1,5	2,6	3,0
915	514	7.892	1,4	0,4	1,4	2,5	2,1
-31	43	638	0,7	1,2	1,2	2,0	4,2
-78	258	3.236	0,9	0,7	1,3	2,9	4,5
-71	589	6.097	1,7	0,4	1,4	3,8	3,9
-84	891	9.479	2,0	0,4	1,8	5,1	2,3
494	1.505	14.484	2,6	0,1	1,7	6,0	2,3
686	1.998	18.456	2,9	0,0	1,8	6,3	2,1
832	2.426	21.682	3,6	0,0	1,7	6,3	2,0
521	2.828	25.132	3,6	0,0	1,6	6,6	2,1
890	3.050	26.194	3,5	0,0	1,7	6,6	2,1
145	3.410	25.482	2,9	0,0	1,6	6,3	2,0
772	4.935	27.705	2,8	0,0	1,6	6,5	1,8
853	3.518	27.059	3,0	0,0	1,5	6,2	1,9
968	4.498	28.559	3,0	0,0	1,2	6,3	2,1
165	4.163	31.568	3,7	0,0	1,2	6,6	2,1
462	4.238	35.381	3,8	0,0	1,2	6,8	1,9
090	5.458	41.046	4,3	0,0	1,2	7,0	1,6

lones de nuevos soles.

Desafíos de la política fiscal en el Perú

Años	Otros ingresos tributarios (% PBI)	Devoluciones (% PBI)	Ingresos no tributarios (% PBI)	Total ingresos corrientes del GC (% PBI)	Gastos no financieros del GC*	Remuneraciones del GC*	se
1980	0,8	-1,6	1,9	20,0	968	317	
1981	0,8	-1,1	2,0	17,4	1.615	613	
1982	0,7	-1,2	2,0	16,9	2.573	1.037	
1983	0,5	-1,0	1,8	13,7	4.851	1.971	
1984	1,0	-1,1	3,0	15,9	9.992	4.133	
1985	0,8	-1,3	2,3	17,2	25.297	10.082	
1986	0,5	-0,9	1,7	15,0	51.678	20.403	
1987	0,4	-0,8	1,1	11,4	98.666	43.199	
1988	0,9	-0,7	1,6	11,9	456	192	
1989	1,3	-1,0	0,6	8,7	11.905	4.738	
1990	2,2	-0,6	0,8	11,7	654	200	
1991	1,2	-0,3	1,0	12,1	2.887	911	
1992	1,2	-0,2	1,3	13,6	5.877	1.770	
1993	0,9	-0,1	1,3	13,7	9.048	2.659	
1994	0,9	-0,5	1,5	14,7	14.362	3.866	
1995	1,1	-0,6	1,7	15,3	18.782	5.098	
1996	1,0	-1,0	1,8	15,8	20.798	5.433	
1997	1,2	-1,1	1,8	16,0	23.793	6.397	
1998	1,1	-1,2	1,8	15,8	25.485	6.979	
1999	1,0	-1,5	2,0	14,6	27.835	7.782	
2000	1,1	-1,5	2,7	14,9	29.360	8.190	
2001	1,4	-1,5	1,9	14,3	28.580	8.228	
2002	0,9	-1,5	2,2	14,2	29.241	8.922	
2003	0,7	-1,5	1,9	14,8	31.451	9.669	
2004	0,9	-1,5	1,8	14,9	34.165	10.509	
2005	1,1	-1,6	2,1	15,7	38.468	11.593	

Fuente: BCRP - [www.bcrp.gob.pe/VariablesFame/csm\\_01.asp](http://www.bcrp.gob.pe/VariablesFame/csm_01.asp)

Elaboración: Jorge Franco Quincot y Karl Melgarejo Castillo

\* De 1980 a 1987, expresado en nuevos soles; de 1988 a 1989, en miles de nuevos soles y de 1990 a 2005, en mil



Bienes y servicios del GC*	Transferencias del GC*	Gastos de capital del GC*	Formación bruta de capital del GC*	Otros gastos de capital del GC*	Intereses totales del GC*	Total gastos del GC*	Gastos no financieros del GC (% PBI)
222	157	272	194	78	218	1.186	18,7
316	219	467	389	78	393	2.008	18,0
639	265	632	592	40	579	3.152	17,0
1.079	691	1.110	1.011	99	1.443	6.294	17,2
1.662	1.650	2.547	2.316	231	3.307	13.299	16,3
5.844	3.966	5.405	5.119	286	9.543	34.840	15,1
9.612	10.438	11.225	9.720	1.505	13.339	65.017	16,6
15.531	21.757	18.179	14.484	3.695	25.334	124.000	16,1
67	117	81	63	17	203	659	12,4
1.486	3.021	2.659	2.000	659	4.630	16.535	13,1
133	225	96	92	4	417	1.071	12,0
552	901	523	504	18	1.055	3.942	10,8
966	1.704	1.438	1.115	322	1.997	7.874	13,1
1.413	2.430	2.544	2.137	408	2.901	11.949	13,1
2.570	3.585	4.341	3.329	1.013	3.569	17.931	14,6
4.027	4.626	5.031	3.941	1.089	4.046	22.828	15,5
5.143	5.173	5.048	3.907	1.141	3.443	24.240	15,2
5.282	6.319	5.795	4.434	1.361	2.792	26.585	15,1
6.011	6.873	5.623	4.950	672	3.119	28.604	15,3
6.192	7.956	5.906	5.644	261	3.670	31.506	16,0
7.161	8.750	5.259	4.762	497	4.077	33.437	15,8
7.424	8.697	4.231	3.668	563	4.060	32.640	15,1
6.873	9.490	3.956	3.435	521	3.953	33.194	14,6
7.338	10.364	4.080	3.513	567	4.191	35.642	14,7
8.219	11.142	4.295	3.822	473	4.381	38.547	14,4
8.960	13.024	4.891	4.458	433	4.794	43.263	14,7

Millones de nuevos soles.

Desafíos de la política fiscal en el Perú

Años	Remuneraciones del GC (% PBI)	Bienes y servicios del GC (% PBI)	Transferencias del GC (% PBI)	Gastos de capital del GC (% PBI)	Formación bruta de capital del GC (% PBI)	Otros gastos de capital del GC (% PBI)	Intereses totales del GC (% PBI)
1980	6,1	4,3	3,0	5,2	3,7	1,5	4,2
1981	6,8	3,5	2,4	5,2	4,3	0,9	4,4
1982	6,9	4,2	1,8	4,2	3,9	0,3	3,8
1983	7,0	3,8	2,4	3,9	3,6	0,4	5,1
1984	6,7	2,7	2,7	4,1	3,8	0,4	5,4
1985	6,0	3,5	2,4	3,2	3,1	0,2	5,7
1986	6,6	3,1	3,4	3,6	3,1	0,5	4,3
1987	7,1	2,5	3,6	3,0	2,4	0,6	4,1
1988	5,2	1,8	3,2	2,2	1,7	0,5	5,5
1989	5,2	1,6	3,3	2,9	2,2	0,7	5,1
1990	3,7	2,4	4,1	1,8	1,7	0,1	7,7
1991	3,4	2,1	3,4	2,0	1,9	0,1	4,0
1992	3,9	2,1	3,8	3,2	2,5	0,7	4,4
1993	3,8	2,0	3,5	3,7	3,1	0,6	4,2
1994	3,9	2,6	3,6	4,4	3,4	1,0	3,6
1995	4,2	3,3	3,8	4,2	3,3	0,9	3,3
1996	4,0	3,8	3,8	3,7	2,9	0,8	2,5
1997	4,1	3,4	4,0	3,7	2,8	0,9	1,8
1998	4,2	3,6	4,1	3,4	3,0	0,4	1,9
1999	4,5	3,5	4,6	3,4	3,2	0,1	2,1
2000	4,4	3,8	4,7	2,8	2,6	0,3	2,2
2001	4,3	3,9	4,6	2,2	1,9	0,3	2,1
2002	4,4	3,4	4,7	2,0	1,7	0,3	2,0
2003	4,5	3,4	4,8	1,9	1,6	0,3	2,0
2004	4,4	3,5	4,7	1,8	1,6	0,2	1,8
2005	4,4	3,4	5,0	1,9	1,7	0,2	1,8

n.d.: información no disponible

Fuente: BCRP - [www.bcrp.gob.pe/VARIABLES/csm\\_01.asp](http://www.bcrp.gob.pe/VARIABLES/csm_01.asp)

Elaboración: Jorge Franco Quincot y Karl Melgarejo Castillo

\* De 1980 a 1987, expresado en nuevos soles; de 1988 a 1989, en miles de nuevos soles y de 1990 a 2005, en mil

	Total gastos del GC (% PBI)	Resultado económico del Gobierno general (GG)*	Resultado económico del GG (% PBI)	Resultado económico de empresas estatales no financieras*	Resultado económico de empresas estatales no financieras (% PBI)	Stock de deuda pública (mill. US\$)	Servicio de deuda Externa (Mill. US\$)	
							Intereses	Amortización
	22,9	-126	-2,4	-109	-2,1	-,-	n.d.	n.d.
	22,4	-432	-4,8	-291	-3,2	-,-	n.d.	n.d.
	20,9	-601	-4,0	-723	-4,8	-,-	n.d.	n.d.
	22,3	-2.476	-8,8	-724	-2,6	-,-	725	1.214
	21,6	-3.339	-5,4	-1.414	-2,3	-,-	835	1.523
	20,8	-5.002	-3,0	-1.045	-0,6	-,-	900	1.288
	20,9	-16.451	-5,3	-6.628	-2,1	-,-	989	1.396
	20,3	-52.719	-8,6	-8.646	-1,4	-,-	1.073	1.478
	17,9	-246	-6,7	-188	-5,1	-,-	1.252	1.471
	18,2	-8.672	-9,5	-1.277	-1,4	-,-	1.464	1.207
	19,7	-426	-7,8	-49	-0,9	-,-	1.507	1.262
	14,8	-599	-2,2	-168	-0,6	-,-	1.211	1.035
	17,5	-1.733	-3,9	-22	0,0	-,-	1.378	777
	17,3	-2.389	-3,4	256	0,4	-,-	1.387	1.089
	18,2	-3.034	-3,1	275	0,3	25.091	1.557	853
	18,9	-3.694	-3,1	-199	-0,2	26.612	1.657	868
	17,7	-1.659	-1,2	173	0,1	27.001	1.330	855
	16,9	-855	-0,5	957	0,6	22.053	1.037	955
	17,2	-1.379	-0,8	-259	-0,2	23.165	1.032	738
	18,1	-5.596	-3,2	-27	0,0	24.298	1.054	969
	18,0	-5.147	-2,8	-1.028	-0,6	24.273	1.075	1.042
	17,3	-4.988	-2,6	295	0,2	24.756	1.076	885
	16,5	-4.166	-2,1	-329	-0,2	26.502	1.011	1.843
	16,7	-3.484	-1,6	-195	-0,1	28.896	1.092	1.228
	16,2	-2.720	-1,1	262	0,1	30.905	1.167	1.389
	16,5	-1.251	-0,5	462	0,2	29.968	1.277	3.719

Millones de nuevos soles.