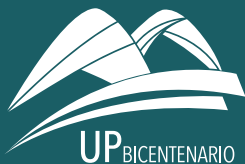




En búsqueda de un desarrollo integral

— ● —
**20 ensayos
en torno al Perú del
Bicentenario**

**Arlette Beltrán
Cynthia A. Sanborn
Gustavo Yamada
EDITORES**



Fondo
Editorial



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

En búsqueda de un desarrollo integral



20 ensayos
en torno al Perú del
Bicentenario

Arlette Beltrán
Cynthia A. Sanborn
Gustavo Yamada
EDITORES



Fondo
Editorial



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

Retos de la política fiscal en el Perú hacia el 2030

CARLOS CASAS Y PABLO LAVADO

1. Antecedentes

La política fiscal está relacionada con la administración de los ingresos y gastos que realiza el Estado en una economía. Una adecuada política fiscal, que implica un balance entre estas dos variables y, por lo tanto, un manejo adecuado de la deuda pública, es una condición indispensable para un entorno macroeconómico saludable. Este entorno es el que permite que la actividad productiva se desarrolle y se genere bienestar en una sociedad.

Por otro lado, los impuestos establecidos sobre el consumo y los ingresos de las personas buscan generar equidad debido a que se busca que quien tiene más contribuya más. Con estos recursos, el gasto por realizarse debe servir para mejorar la calidad de vida de las personas y la competitividad de las empresas. Es complejo el rol que se le asigna a la política fiscal.

Una de las fortalezas mejor documentadas y reconocidas del Perú a nivel internacional es la solidez de sus cuentas fiscales y los resultados que se han mostrado en los últimos 30 años. Así, pasamos de una situación dramática, a inicios de la década de 1990, a contar con una economía con una situación fiscal mucho mejor que la del resto de la región. Este resultado ha sido fruto de la conjunción de dos factores: por un lado, el marco institucional, en el que ya no es permitido el endeudamiento de las instituciones gubernamentales con el banco central, lo que ha eliminado la posibilidad de emisión inorgánica y el deterioro de las cuentas fiscales. Ello, al haber cerrado el canal de financiamiento irresponsable, llevó a centrarse en la tarea de estabilizar las cuentas fiscales y consolidar la posición fiscal del país.

Por otro lado, el trabajo de los diversos equipos que han laborado en el Ministerio de Economía y Finanzas desde la década de 1990 ha permitido dar continuidad a esta tarea, que se ha mantenido a pesar de los cambios de personas ocurridos en todos estos años. Esta tarea de reconstrucción, desde un país enfrentado a los mercados internacionales de capitales y con sus finanzas muy deterioradas en la década de 1980 hasta la obtención del grado de inversión en el año 2007, marcó un cambio drástico.

Es mucho lo que se ha logrado en estos años y en lo que va del siglo. Existe espacio fiscal y reputación que permiten obtener recursos de los mercados a tasas muy competitivas. La política fiscal en los años recientes ha podido ser contracíclica por primera vez en mucho tiempo. Esto es particularmente notorio en 2020, año de la pandemia de la COVID-19, en el que la disciplina fiscal de los años anteriores ha podido solventar los paquetes de estímulo fiscal implementados, y que probablemente continúen en ciertos sectores en 2021.

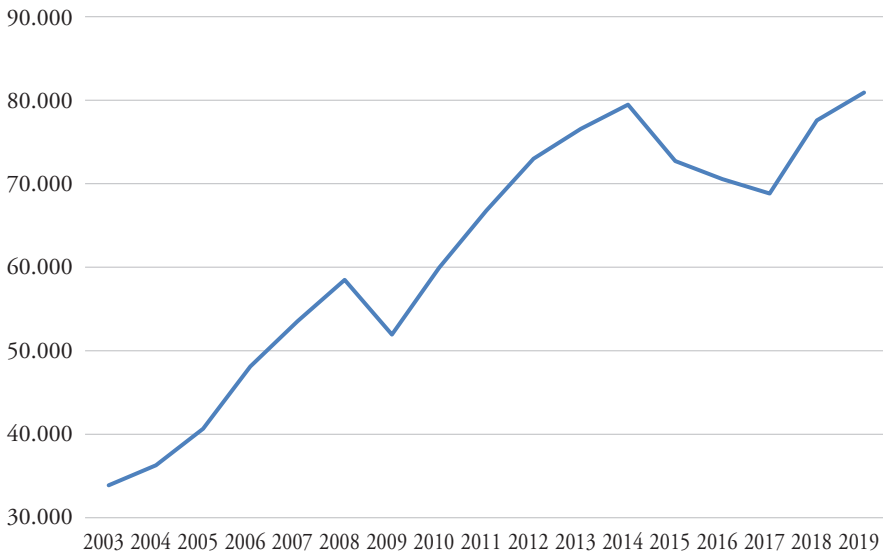
Por ello, la construcción del espacio fiscal mencionado es lo que permite estar mejor preparados para afrontar los retos y presiones que impone la crisis sanitaria que venimos atravesando. El gran reto en los siguientes años será reconstruir el espacio fiscal y continuar con las reformas iniciadas, además de encontrar los espacios de mejora que en este ensayo buscamos identificar y desarrollar.

2. Situación previa

A finales de la década de 1980, las finanzas públicas del país estaban prácticamente destruidas. Los niveles de déficit eran elevados, los ingresos estaban muy deteriorados y no existía una institucionalidad que apoyara una política fiscal responsable. El proceso de reconstrucción tomó varias décadas.

La creación y el fortalecimiento de la Sunat en la década de 1990, así como la llegada de equipos orientados a la disciplina fiscal, permitieron dar los primeros pasos en el proceso de reconstrucción. La estabilidad de precios y las reformas que se implementaron en la economía permitieron que los ingresos fiscales crecieran en términos reales. Así, apreciamos que entre los años 2003 y 2019 los ingresos tributarios del país crecieron en un 139% en términos reales.

Figura 1
Perú: ingresos tributarios reales, 2003-2019 (año base: 2007)



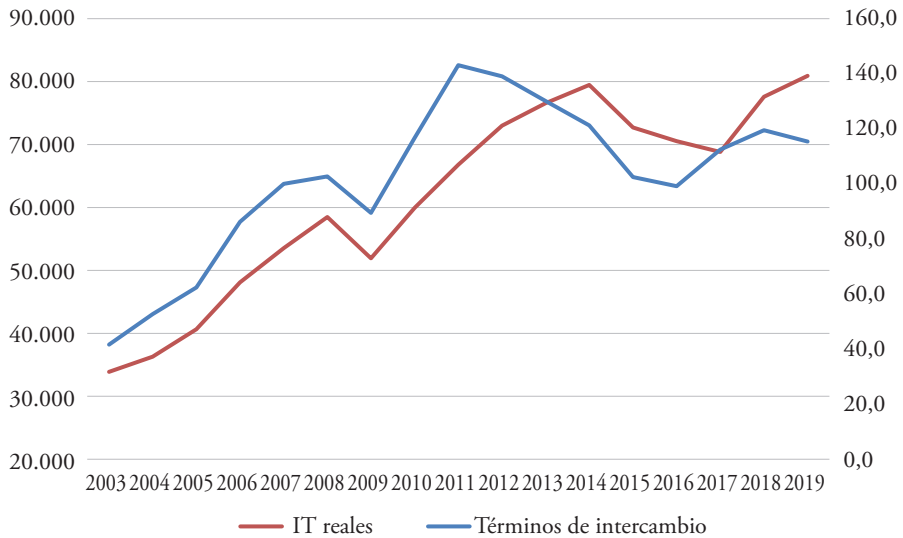
Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

Debe tomarse en cuenta que el crecimiento observado se vio beneficiado por el incremento del precio de nuestras exportaciones, en especial los minerales, en la segunda mitad de la década pasada, como se muestra en la figura 2. De hecho, se puede observar una alta correlación positiva entre los ingresos tributarios y los términos de intercambio. Esta correlación es de 0,86. Así, la trayectoria de los ingresos sigue la de los términos de intercambio.

La otra fuerza que ha contribuido al incremento de la recaudación ha sido el crecimiento del PIB. En el mismo período, el crecimiento económico acumulado ha sido del 122%. Estas dos fuerzas son las que explican el crecimiento de los ingresos. Ello ha dado origen a un círculo virtuoso en el que el Estado ha invertido y gastado los mayores recursos en bienes y servicios que las personas necesitan, ha implementado programas sociales y desarrollado incipiente infraestructura que ha generado condiciones de crecimiento.

Aún queda mucho por avanzar en cuanto a cobertura y calidad del gasto, como veremos más adelante. El reto en ese aspecto es quizás el más importante de la política fiscal.

Figura 2
Perú: ingresos tributarios reales y términos de intercambio (año base: 2007)

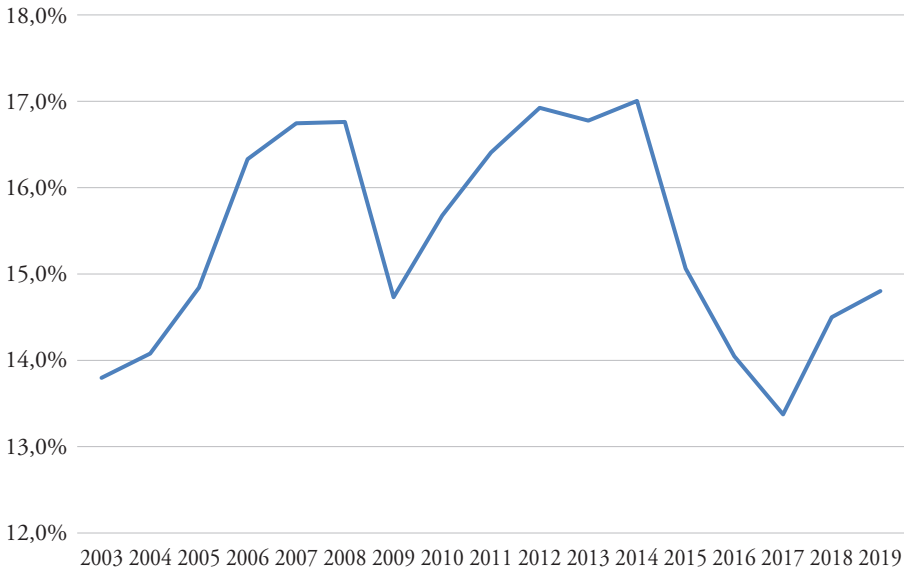


Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

La presión tributaria, definida como los ingresos tributarios con respecto al producto, ha tenido una trayectoria fluctuante en lo que va del siglo. Antes de la crisis de los años 2008-2009, la presión tributaria llegó a niveles cercanos al 17%, explicada por las elevadas tasas de crecimiento observadas en dicho período y la mejora significativa de los términos de intercambio¹. En el año 2009, fruto de la crisis financiera, se observó una caída significativa.

¹ En el período 2003-2008, los términos de intercambio crecieron en un 142%, lo que elevó las utilidades de las empresas exportadoras, que, de esta manera, elevaron el monto pagado del impuesto a la renta.

Figura 3
Perú: presión tributaria, 2003-2019 (porcentaje del PIB)



Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

La caída se revirtió rápidamente debido a que se recobró el ritmo de crecimiento a partir del año 2010, y también se recuperaron los precios de los minerales. Sin embargo, desde el año 2014, se puede notar una caída de la presión tributaria debido a la ralentización del crecimiento. Esto llevó a que la presión tributaria cayera hasta niveles inferiores al 14% y luego sucediera una pequeña recuperación.

En términos generales, hay mucho espacio por avanzar en el aumento de la presión tributaria. Si realizamos comparaciones con otros países, vemos que estamos en una zona muy por debajo del promedio² en la región y en el mundo.

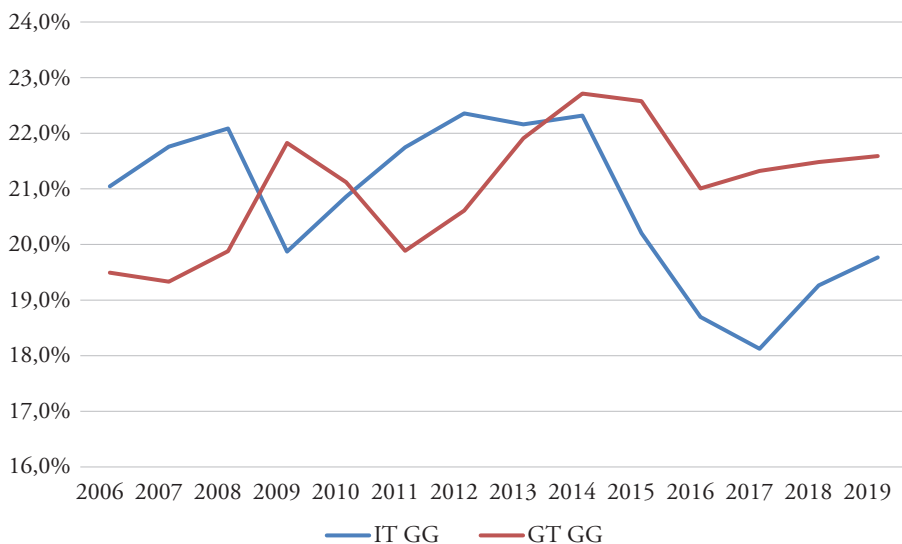
El incremento de los ingresos en términos reales en lo que va del siglo fue seguido de un crecimiento de los gastos. De hecho, entre los años 2006 y 2019, se observó un crecimiento del 105% en términos reales. En términos comparativos, tenemos que el gasto ha seguido la evolución de los ingresos, pero con una menor

² Si se consideran datos extraídos del Banco Mundial, que utiliza el concepto de ingresos del Gobierno con respecto al PIB, vemos que el Perú alcanza el 17%, mientras que el promedio de América Latina y el Caribe es del 23% (35% mayor) y en el caso de los países de la OCDE supera el 25% (<https://data.worldbank.org/indicator/>).

volatilidad debido a la fuerte presencia de gastos rígidos asociados a remuneraciones y compras de bienes y servicios.

Figura 4

Perú: ingresos y gastos totales del Gobierno general, 2006-2019 (porcentaje del PIB)

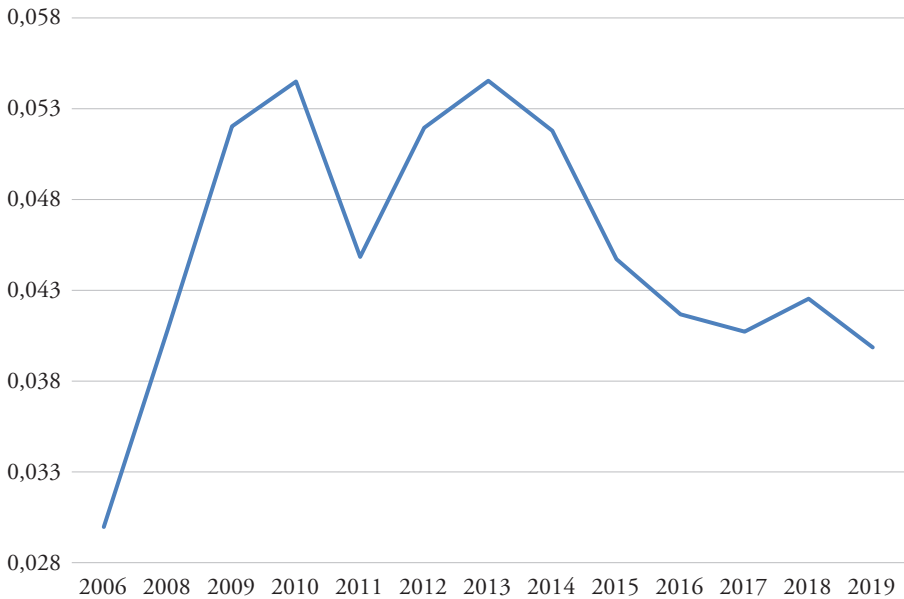


Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

Sin embargo, el principal cambio cuantitativo en la composición del gasto ha sido el incremento del volumen de inversión. El crecimiento real en el período 2006-2019 ha sido del 145%, y en términos del porcentaje del PIB pasó de niveles cercanos al 2,5%, a inicios de siglo, a niveles superiores al 5%, a finales de la década pasada y principios de la actual. Durante los últimos años, el ratio ha descendido y se ha estabilizado en un rango del 4% (figura 5).

La inversión pública ha sufrido un cambio importante en este siglo. Anteriormente, debido a las restricciones financieras y la poca capacidad de ahorro fiscal, la inversión pública fue la variable de ajuste cuando la situación fiscal se deterioraba. Sin embargo, si pensamos en que el gasto en infraestructura puede servir para potenciar el crecimiento debido a su complementariedad con la inversión privada (Barro, 1990), la reducción observada cuando teníamos procesos de ajuste fiscal implicó afectar el crecimiento de largo plazo, así como el aumento de la brecha de infraestructura que se observa en el país. Ello se ha revertido, y ahora la variable que pretende ser contracíclica es la inversión pública.

Figura 5
Perú: inversión pública con respecto al PIB, 2006-2019 (porcentaje)



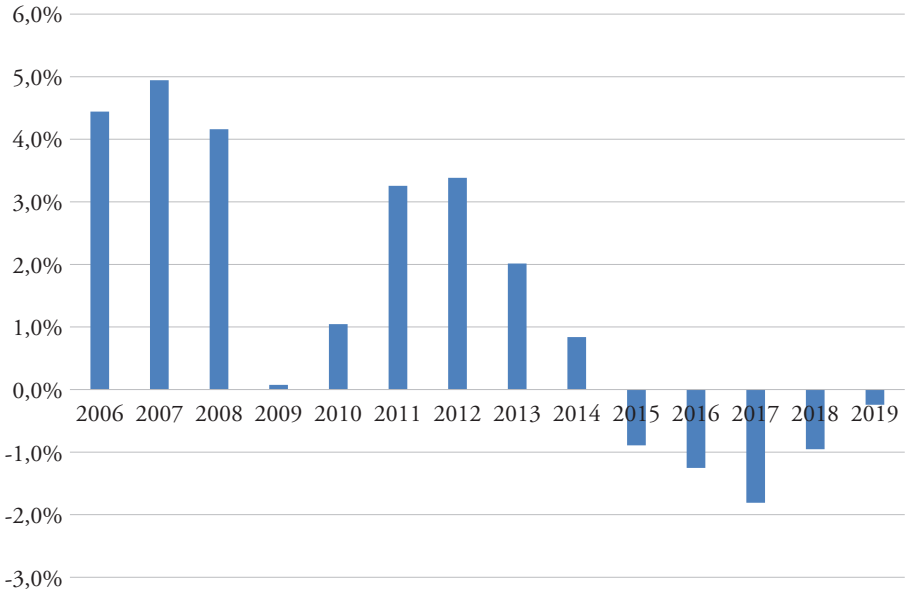
Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

Sin embargo, debemos mencionar que la inversión pública depende mucho de los impuestos pagados por las industrias extractivas. De estos impuestos y otros cargos dependen los distintos tipos de canon existentes que reciben los Gobiernos subnacionales y que solo pueden destinarse a gasto de inversión³. Esta característica resta capacidad contracíclica a la política fiscal del Gobierno nacional, debido a que este pierde control sobre los recursos necesarios para llevarla a cabo (Prud'homme, 1995).

La construcción del espacio fiscal con que cuenta el país es explicada por la evolución de los ingresos y los gastos en los últimos 15 años. Se puede apreciar en las figura 6 y 7 que el resultado primario fue positivo los años de altos ingresos tributarios debido a los elevados precios de los minerales. La misma trayectoria siguió el resultado económico. Esto permitió aportar recursos al Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), aumentar el ahorro fiscal y realizar operaciones de administración de pasivos que permitieron reducir el nivel de deuda de la nación.

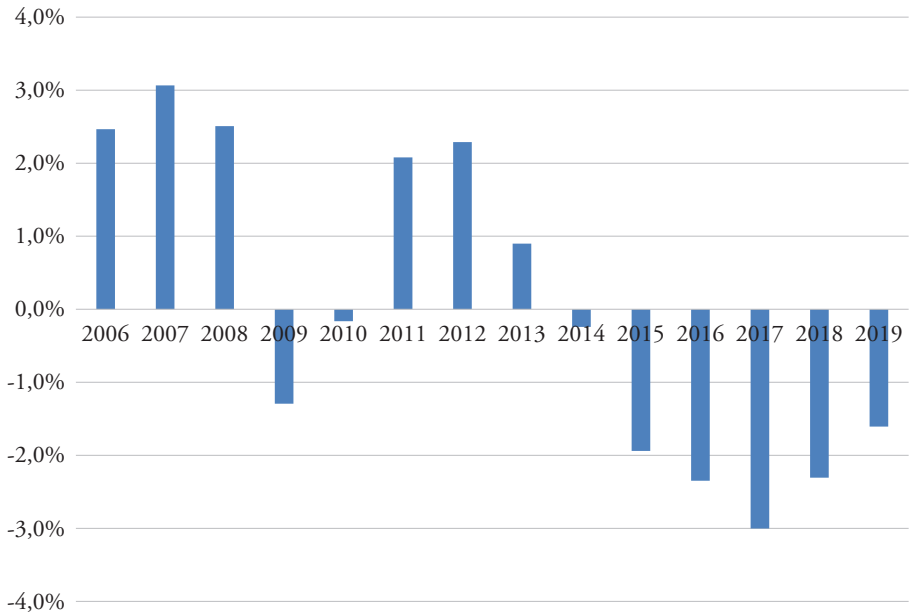
³ Para el año 2019, el 61% de los recursos destinados a la formación bruta de capital provenían de los Gobiernos regionales y locales (BCRP, 2020).

Figura 6
Perú: resultado primario, 2006-2019 (porcentaje del PIB)



Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

Figura 7
Perú: resultado económico, 2006-2019 (porcentaje del PIB)



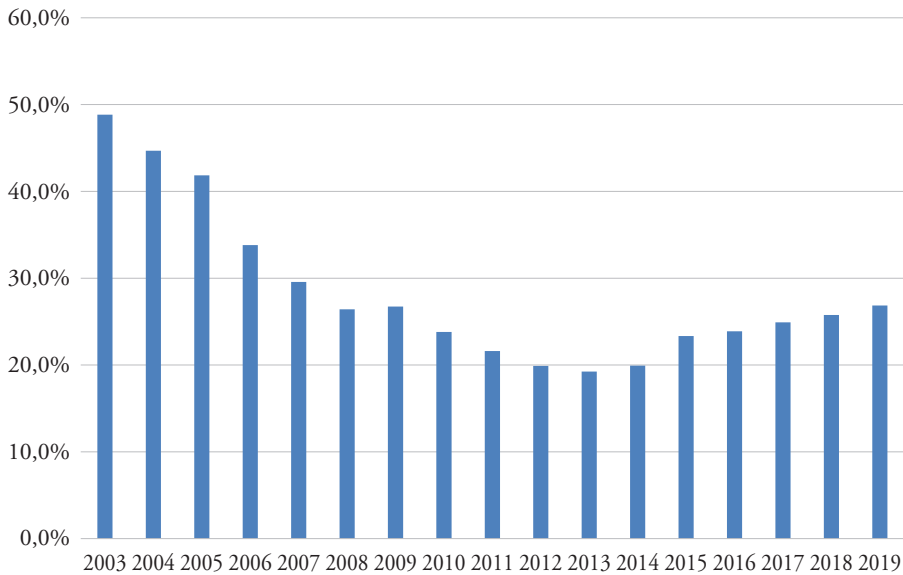
Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

En la figura 8, se puede apreciar la trayectoria del ratio de deuda, que se redujo fuertemente en lo que va del siglo. Hacia el año 2000, el ratio de deuda superaba el 50% del PIB, y hacia el año 2012 se redujo a menos del 20%. Este resultado fue fruto de dos fuerzas: el crecimiento del PIB, que fue muy fuerte en esos años⁴, y las operaciones de administración de pasivos, que permitieron cambiar la duración de la deuda y reducir su costo. Este tipo de políticas y la institucionalidad creada en esos años llevaron a que en 2007 la deuda peruana obtuviera el grado de inversión⁵. En los últimos años, se ha producido un incremento del ratio de deuda debido a los déficits fiscales observados anualmente.

⁴ En el período 2006-2012, la tasa de crecimiento promedio del PIB fue del 6,7% (BCRP, 2020).

⁵ En octubre del año 2007, la clasificadora de riesgo canadiense Dominion Bond Rating Service nos otorgó por primera vez el grado de inversión. Los meses siguientes, las demás agencias clasificadoras de riesgo otorgaron también el grado de inversión a la deuda soberana peruana.

Figura 8
Perú: ratio deuda pública / PIB, 2003-2019



Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

Estos resultados cuantitativos no hubieran sido posibles sin la institucionalidad necesaria que permitiera mantener los principios de la sostenibilidad fiscal. Así, en diciembre de 1999, se publicó la Ley 27245, Ley de Prudencia y transparencia Fiscal⁶, que estableció los lineamientos iniciales de manejo responsable al instaurar las reglas fiscales, crear el Fondo de Estabilización Fiscal y establecer por primera vez la obligación de elaborar el Marco Macroeconómico Multianual, que establece las proyecciones de las principales variables macroeconómicas, principalmente los ingresos fiscales, y, sobre la base de ello, desarrollar el presupuesto de la República para el siguiente año.

Por primera vez, se establecieron las reglas fiscales, denominadas «macrofiscales» en el caso peruano, que implican «restricciones permanentes sobre la política fiscal, típicamente definida en términos de un indicador de desempeño fiscal amplio» (Kopíts & Symansky, 1998, p. 16). En la práctica, ello implica establecer valores objetivo a variables fiscales como el déficit, el *stock* de deuda sobre PIB y los límites a la tasa de crecimiento del gasto. Estas reglas fiscales, si bien declarati-

⁶ <https://www.mef.gob.pe/es/normas-legales/298-portal-de-transparencia-economica/normas-legales/822-ley-nd-27245>

vas en un inicio, fueron creando el entorno necesario para su institucionalización. Durante los años siguientes, las reglas fiscales sufrieron varias modificaciones –lo cual afectaría su credibilidad–, pero era esperable esta volatilidad hasta alcanzar cierto grado de estabilidad económica e institucional.

En el año 2013, mediante la Ley 30099, se dio un paso adicional importante que fue la creación del Consejo Fiscal «como una comisión autónoma cuyo objetivo es contribuir con el análisis técnico independiente de la política fiscal» (Consejo Fiscal del Perú, 2019, p. 6). Este recién se implementó en el año 2015.

La creación de una entidad independiente como el Consejo Fiscal genera un mayor grado de compromiso por parte de las autoridades fiscales en mantener la sostenibilidad fiscal, dado que sus acciones son permanentemente auditadas de manera pública. Esta institucionalidad, que ha costado tiempo construir, es otra de las fortalezas que presenta el Perú y que es reconocida internacionalmente.

Como vemos, las finanzas públicas peruanas en lo que va de este siglo han conseguido fortalecerse debido al compromiso de los funcionarios y autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas y el establecimiento de un marco propicio para el manejo responsable de la política fiscal. Este es un proceso continuo y aún falta mucho por avanzar construyendo sobre lo ya alcanzado, corrigiendo defectos y fortaleciendo los aciertos.

3. La irrupción de la pandemia de la COVID-19

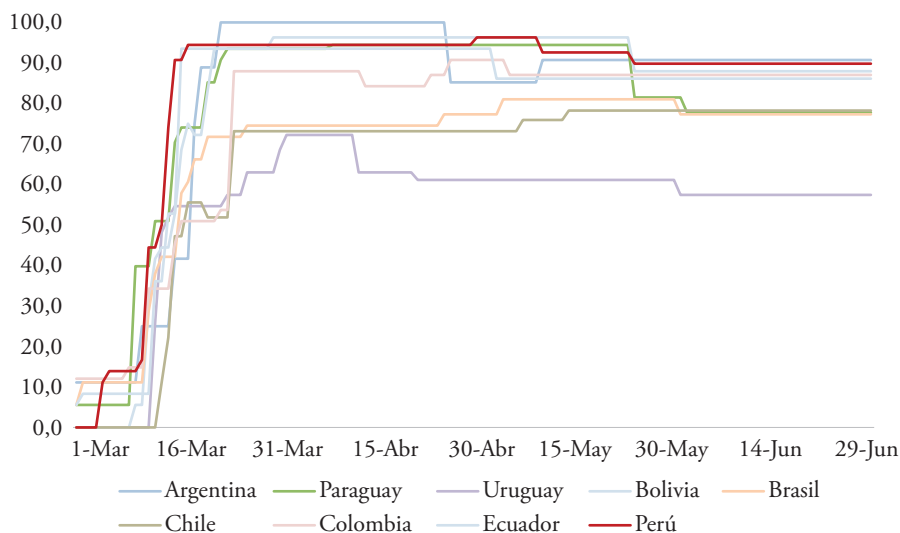
El brote por la enfermedad del coronavirus (COVID-19) y las consecuencias derivadas de las medidas adoptadas por los Gobiernos a nivel mundial para su contención presentan un reto para la política fiscal. Al 9 de julio de 2020, el Perú registra un total de 312.911 casos de contagio y 11.133 muertes por COVID-19, y es el quinto país con mayor número de casos a nivel mundial.

Desde marzo, el Gobierno ha implementado una serie de medidas para la contención de la pandemia, incluyendo la inmovilización social obligatoria, la prohibición de viajes nacionales e internacionales, el cierre de escuelas y universidades, la prohibición de eventos públicos, el testeo masivo de casos sospechosos y las compras masivas de medicamentos. Según la Universidad de Oxford, utilizando el índice de rigidez de las medidas de aislamiento y cuarentena⁷, el Perú ha sido

⁷ Este índice cuantifica el grado en que un país adoptó las siguientes medidas: (i) cierre de escuelas y universidades, diferenciando si el cierre se realizó solo en ciertos niveles o si fue general; (ii) cierre de lugares de trabajo, esto incluye realizar trabajo desde casa para ciertos sectores y el cierre de todas las empresas pertenecientes a actividades económicas no esenciales; (iii) cancelación de eventos públicos; (iv) restricciones para las aglomeraciones de personas, diferenciando si el límite máximo de personas

uno de los países que ha aplicado las medidas de aislamiento más restrictivas de la región, pues el referido índice presenta un valor superior a 90 (sobre un máximo de 100) durante los 106 días que duró la cuarentena nacional generalizada.

Figura 9
Evolución del índice de rigidez de las medidas de aislamiento y cuarentena para enfrentar la pandemia de la COVID-19 en 2020



Fuente: Oxford COVID-19 Government Response Tracker (s. f.). Elaboración propia.

Las estrictas medidas de aislamiento y cuarentena han tenido impactos negativos en los niveles de empleo e ingresos de las familias. Según la Encuesta Permanente de Empleo, en el trimestre móvil marzo-abril-mayo 2020, la población ocupada en Lima Metropolitana se redujo en un 47,6% respecto a su valor en 2019; la tasa de desempleo fue del 13,1%, 6,4 puntos porcentuales más que en 2019; y la masa salarial (es decir, la suma de los ingresos por trabajo) se redujo en un 52%; y fueron los más afectados los siguientes:

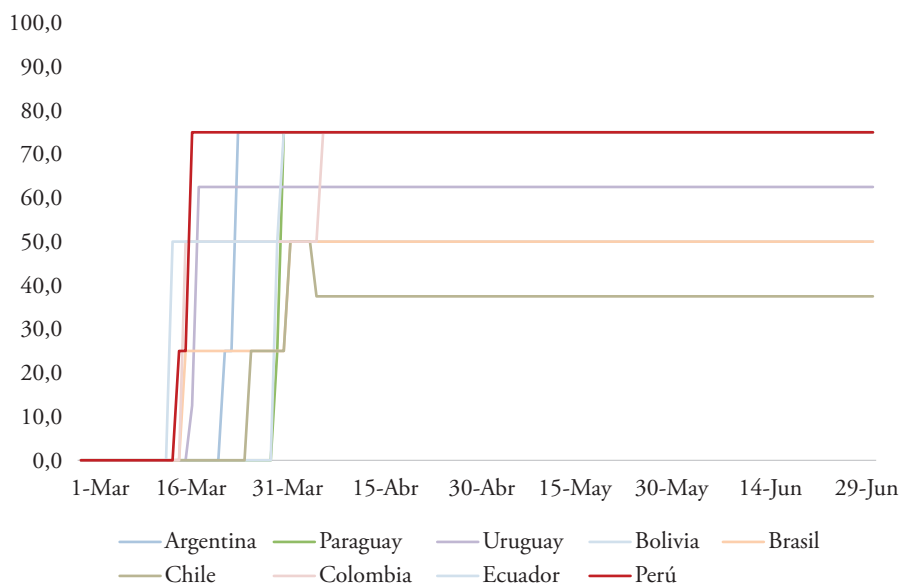
establecido fue entre 10 y 1.000 personas; (v) cierre del transporte público, considerando si fue cerrado por completo o solo se cerraron algunas rutas; (vi) requerimientos para permanecer en casa, diferenciando si el país adoptó una cuarentena obligatoria para toda la población y solo se permitía salir para actividades esenciales como compra de alimentos y/o medicamentos; (vii) restricciones en el movimiento interno, considerando viajes interprovinciales; y (viii) controles en viajes internacionales, considerando si se realizó un control y aislamiento de las personas procedentes de las zonas de influencia de la COVID-19 y si se cerró por completo el servicio de aerolíneas internacionales.

- **Trabajadores del sector manufactura y/o construcción.** Se registra una pérdida del 56,3% en la PEA del sector manufactura y del 57,1% en el sector construcción.
- **Trabajadores que no poseen seguro de salud.** Se registra una pérdida del 64% en la PEA que no posee ningún seguro de salud.
- **Trabajadores con menor nivel educativo.** La reducción de la población con empleo adecuado fue significativamente mayor en el grupo de población solo con educación primaria (64,9%) y secundaria (60%), respecto de aquellos que poseen educación superior no universitaria (54,4%) y superior universitaria (42,7%).
- **Trabajadores jóvenes.** Según grupo etario, el mayor descenso en la PEA ocupada se dio en el grupo de edad de 14 a 24 años, un 57,5%, aunque las caídas en los grupos de 25 a 44 años, un 54,9%, y 45 y más años, un 51%, también fueron significativas.

Por otro lado, la Universidad de Oxford también cuantifica el índice de medidas de apoyo económico a familias vulnerables y empresas⁸. En cuanto a este índice, el Perú presenta el desempeño más alto de la región, con un valor de 75, igual que Argentina, Ecuador, Colombia y Paraguay. En cuanto a las medidas adoptadas por el Gobierno peruano, destacan las transferencias a familias vulnerables a través de cuatro bonos, Bono «Yo me quedo en casa», Bono MTPE o transferencia a hogares vulnerables, Bono Universal y Bono Rural; e intervenciones de apoyo a las empresas como el Fondo de Apoyo Empresarial a la MYPE (FAE MYPE, fondo que brinda garantías para que las MYPE puedan acceder a nuevos créditos para capital de trabajo), Reactiva Perú (Programa de créditos a empresas por S/ 60.000 millones), subvención de pago de la CTS y subvención en pago de planillas.

⁸ Este índice cuantifica el grado en que un país adoptó las siguientes medidas: (i) políticas de apoyo al ingreso de hogares, medido a través de transferencias directas y asumiendo el pago de salarios para empresas que no operen durante el período de cuarentena; (ii) apoyo a deudas monetarias de hogares, considerando si el Gobierno ha congelado obligaciones financieras de los hogares y/o les ha brindado facilidades para el pago de servicios básicos como el agua y la luz; y (iii) medidas fiscales, considerando el estímulo fiscal brindado por el Gobierno.

Figura 10
Evolución del índice de medidas de apoyo económico durante la pandemia de la COVID-19



Fuente: Oxford COVID-19 Government Response Tracker (s. f.). Elaboración propia.

Considerando que nos encontramos en la etapa de reactivación económica desde el mes de julio, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos brinda las siguientes recomendaciones para esta etapa (OCDE, 2020):

- **Un apoyo fuerte y sostenido deberá continuar y evolucionar con la recuperación gradual.** El incremento en los niveles de endeudamiento de las familias puede conducir a una reducción en los patrones de consumo. Asimismo, el retraso en la adquisición de insumos productivos, en especial en industrias intensivas en tecnología, puede reducir los niveles de productividad e inversión privada. En ese sentido, se debe mantener una política fiscal expansiva durante un período sostenido para estimular en mayor medida el consumo de los hogares y la inversión empresarial.
- **El estímulo durante la fase de recuperación debe ser cuidadosamente cronometrado y bien dirigido,** dadas las posibles diferencias en el estado situacional de los sectores en el momento de levantar las restricciones. Esto es, orientar las medidas de apoyo hacia los sectores que más lo necesitan y han experimentado los mayores niveles de contracción económica

durante la cuarentena. El estímulo fiscal debería proporcionar incentivos inmediatos para gastar, ser creíble y estar bien comunicado para evitar una mayor reducción de la confianza y generar un mayor ahorro en lugar del consumo. Asimismo, el estímulo también podría conectarse con objetivos de política a más largo plazo, como el fortalecimiento de nuestro sistema de salud.

- **La coordinación de políticas hará que el estímulo sea aún más efectivo.** Los países menos afectados, y aquellos con más espacio para actuar, podrían actuar energícamente y crear circuitos de retroalimentación positiva a través de los vínculos comerciales y de inversión, proporcionando un impulso a la economía global, en particular porque fortalecer la capacidad de los países para responder a la crisis de salud reducirá la probabilidad de rebrotes de la COVID-19.

4. Los retos a 2030 en materia de ingresos y gastos

Como hemos podido apreciar, uno de los grandes logros en materia macroeconómica al arribar al Bicentenario es contar con un marco institucional, un manejo responsable de la política de endeudamiento y las cuentas fiscales que brinden el entorno macroeconómico para que la actividad productiva se desenvuelva de manera dinámica. El Foro Económico Mundial, en el *ranking* de competitividad que elabora cada año, otorga al Perú el 100% de efectividad en el manejo de su deuda y lo ubica en el primer puesto junto con otros países (WEF, 2019). Esta posición relativa denota un buen manejo de las cuentas fiscales, pero consideramos que es necesario avanzar aún más para contar con herramientas de gestión fiscal que promuevan la eficiencia y transparencia en la recaudación, formulación y ejecución presupuestal.

Debido a la prueba de la pandemia de la COVID-19, que está mermando considerablemente nuestro espacio fiscal⁹, será necesario en el futuro contar con acciones decididas que contribuyan en el proceso de reconstrucción de nuestras cuentas fiscales.

En función de lo anterior, hemos seleccionado cinco áreas en las que, a nuestro entender, es necesario trabajar con mayor dedicación en la presente década.

⁹ Como espacio fiscal entendemos «el espacio para aumentar el gasto o bajar impuestos relativos a sus valores preexistentes sin poner en riesgo el acceso al mercado de deuda o su sostenibilidad» (IMF, 2018, p. 10) (la traducción es nuestra).

4.1 Mejora en la recaudación

Como ya se ha podido apreciar, el Perú está muy por debajo del promedio de países de similar renta per cápita o de la región en términos de ingresos fiscales. Es necesario aumentar la presión tributaria, y para ello se debe trabajar en varios aspectos. El primero está referido a combatir la evasión y elusión tributarias. La evasión está asociada en un grado elevado a la informalidad que existe en el país¹⁰. Las razones para ello son muy variadas, y la solución debe ser integral. Es cierto que no existe una receta comprobada para combatir la informalidad, pero puede actuarse en varios frentes. Según estimaciones internacionales comparables, la evasión del impuesto general a las ventas en el Perú alcanzaba el 37%, y la del impuesto a la renta, el 51,3% en el caso de las personas jurídicas y el 32,6% en el caso de las personas naturales (Cepal, 2016).

Es necesario generar más recursos para cumplir con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que se han puesto como agenda en el mundo. Esta tarea será más compleja si consideramos los efectos que está teniendo la pandemia sobre los ingresos fiscales.

Los datos sugieren que existe mucho campo para la mejora de la recaudación en los próximos años. Ello implica una mejor fiscalización y utilización de herramientas como *big data* por parte de la administración tributaria, con el fin de identificar a los evasores. Aquí, conviene hacer una separación de los evasores en dos grupos:

- a) Formales que evaden impuestos. Estas son empresas formales que realizan prácticas ilegales que implican el ocultamiento de ingresos y, por ello, no pagan ni IGV (realizan ventas sin factura) ni impuesto a la renta (ocultan ingresos o incrementan gastos ficticiamente). En este caso, tenemos que separar nuevamente a las empresas. Los llamados Prico (Principales contribuyentes) son fiscalizados por la Sunat y representan la mayor proporción de los impuestos recaudados. Por lo general, tienen altos estándares, pero surgen controversias con la Sunat por las acotaciones que se realizan.

¹⁰ En el Perú, el sector informal cubre una gran proporción de la economía. Se estima que el 70% del empleo era informal (tanto en empresas informales como formales) en el año 2017. Para el mismo año, se estimó que el 86,7% de las unidades productivas eran informales. Estas unidades son generalmente de muy baja productividad porque representan el 20% de la producción total (INEI, 2017).

En este caso, por lo general, las controversias surgen porque existen discrepancias entre lo que la Sunat estima que debe pagarse y las empresas que cuestionan dichos montos. Ello lleva a la judicialización de los procesos, que primero se derivan al tribunal fiscal y luego van al Poder Judicial. El resultado es que los tiempos que toman estos procesos son muy largos, y ello impacta en las finanzas públicas debido al elevado monto agregado que se encuentra en esta situación.

El segundo grupo de empresas son las que de manera deliberada evaden impuestos. Estas empresas por lo general no son grandes, y tampoco son fiscalizadas por la Sunat con la misma intensidad.

En el caso de las personas naturales, existen casos de evasión en profesionales independientes que no declaran o no dan comprobantes por los servicios que prestan. En este grupo se encuentran los contribuyentes que perciben renta de cuarta categoría que declaran montos inferiores a los que reciben por el ejercicio profesional. De la misma manera, vemos que otros grupos que reciben este tipo de renta tampoco declaran sus ingresos.

La agenda que se puede establecer para este grupo de formales que evaden impuestos debiera incluir lo siguiente:

1. Campañas de concientización que fomenten la cultura tributaria desde el punto de vista de los mismos contribuyentes, y los efectos que puede tener en el bienestar del país el correcto pago de impuestos. De la misma manera, se debe continuar con las campañas de exigir boletas de venta o facturas en el caso del IGV.
2. El uso de *big data* y el cruce de diversas bases de datos de bienes y transacciones pueden ayudar a identificar desbalances patrimoniales.
3. Endurecimiento de sanciones en el caso de la evasión tributaria.
4. Para las personas naturales, es necesario despertar la conciencia de aquellos que utilizan los servicios de profesionales y técnicos que generan renta de cuarta categoría, de tal manera que exijan los comprobantes necesarios.
5. Existe mucho espacio de mejora de la administración y estructura tributarias. Los impuestos ya tienen un esquema simplificado, pero, en el caso de la administración, existe un gran campo para mejorar la atención al contribuyente y contar con sistemas que permitan seguir simplificando los trámites con la administración tributaria.

6. Se deben evitar las reducciones de tasas, y estas deben estar condicionadas a los aumentos en la base tributaria.
- b) Informales propiamente dichos. Como ya se ha mencionado, más del 80% de las unidades productivas son informales y, por tanto, no tributan. Las razones para ello son variadas y van desde los costos altos de la formalidad¹¹ hasta causas más estructurales relacionadas con los mercados laborales¹². Son unidades económicas de baja productividad que no generan los recursos suficientes para asumir los costos de la formalidad. En este grupo también caen actividades ilegales (delictivas) y actividades como el contrabando, que implican pérdidas de recaudación. En este grupo existe una gran heterogeneidad, pero comparten el hecho de una cultura que no considera al Estado dentro de sus operaciones. En este caso, la aproximación desde la administración tributaria es mucho más compleja y debe trabajarse de manera coordinada en varios frentes, como los que se indican a continuación.
1. Políticas de incremento de la productividad en las empresas informales conformadas por aquellos individuos no absorbidos por el sector moderno. En este segmento de empresas por lo general unipersonales es necesario desarrollar iniciativas que permitan mejorar habilidades y conocimientos en gestión, finanzas y mercadeo. Estos programas permitirán mejorar su productividad y que puedan asumir los costos de la formalidad. Esta es una iniciativa de mediano plazo, para lo cual deben establecerse también incentivos.
2. Para actividades como el contrabando, debe tenerse claro que los bienes con fuerte carga tributaria, como los que están sujetos al impuesto selectivo al consumo (ISC), son aquellos susceptibles en mayor proporción de generar contrabando. Por ello, es necesario contar con un régimen tributario con un alto grado de predictibilidad, así como un control más estricto de los puntos de entrada del contrabando.
3. Establecimiento de regímenes tributarios progresivos para las micro- y pequeñas empresas, evitando la generación de una brecha de tasas muy grande que incentive el enanismo empresarial.

¹¹ Entre estos, se mencionan tasas impositivas elevadas y la presencia de abundante trámites y trabas burocráticas que generan que la decisión de ser informal sea costoefectiva, debido a la baja probabilidad de detección; es decir, una visión legalista (De Soto, 1986).

¹² Esta se refiere a la poca capacidad de absorción de la mano de obra por parte del sector moderno de la economía, lo que genera mano de obra excedente que debe generar ingresos para sobrevivir. (OIT, 2013).

Otro frente en el que se debe avanzar en los siguientes años está vinculado a la revisión y depuración de los gastos tributarios. La estimación que se tiene es que, para el año 2019, representaron el 2,1% del producto (Sunat, 2018), lo cual, tomando en cuenta el PIB de dicho año, representó más de S/ 16.000 millones. Estas exoneraciones de impuestos abarcan principalmente el IGV y el impuesto a la renta. Los productos y actividades exonerados son muy variados¹³. Estos han ido sumándose con un criterio político antes que técnico, lo que configura la proliferación de exoneraciones que no tienen un marco común.

En este caso, es necesario establecer un marco común para todas las exoneraciones y evaluar su pertinencia. La agenda en los siguientes años debe contemplar los siguientes aspectos:

1. Establecer una metodología sencilla y transparente para evaluar tanto *ex ante* como *ex post* los gastos tributarios. Esto implica criterios de externalidad positiva del consumo del bien o el desarrollo de la actividad comparado con los costos que implica el establecimiento de una exoneración, a fin de contar con un análisis de costo-beneficio.
2. Establecer medidas de evaluación de impacto, a fin de obtener evidencia que fundamente la continuidad o eliminación. Ello implica establecer una métrica clara para la medición de los efectos.
3. Eliminación de las exoneraciones geográficas, como las establecidas para la Selva, que no han sido positivas dado que no han logrado los objetivos establecidos de mejorar la calidad de vida de las personas.

Una revisión sistemática de las exoneraciones y la eliminación de algunas de ellas podrían generar un incremento de los ingresos de entre un 0,5% y un 0,8% del PIB si tomamos en cuenta los datos con los que se cuenta¹⁴.

El tercer frente en el que se debe trabajar con miras a fortalecer los ingresos fiscales es la revisión de las devoluciones tributarias. Según los datos generados por la Sunat, en 2019 las devoluciones ascendieron a S/ 18.000 millones (Sunat, v. a.), lo que representa el 2,3% del PIB de ese año. La mayor proporción de este monto lo representa la devolución por exportaciones (68,7%)¹⁵. El resto de los

¹³ Estos gastos tributarios abarcan casi todas las actividades de la economía, entre las que destacan los alimentos, los servicios de créditos de instituciones financieras, los servicios prestados por entidades educativas públicas y particulares, la exoneración de IGV en la Selva y los depósitos de la compensación por tiempo de servicios (CTS). Estas representan el 1,2% de los gastos tributarios (Sunat, 2018).

¹⁴ Estos cálculos se basan en la información generada por la Sunat (2018).

¹⁵ Este monto se explica por el crecimiento de las exportaciones en los últimos años y el principio de que no se exportan impuestos, lo que hace que haya poco margen de acción.

rubros tienen una participación pequeña. El régimen de devolución anticipada del IGV podría ser revisado para establecer criterios más transparentes para la inclusión de un sector en él. Por otro lado, el régimen de restitución arancelaria – *drawback* podría ser eliminado de manera paulatina. Este fue creado temporalmente en la década de 1990 y se ha convertido en permanente, lo que crea incentivos perversos para algunas empresas exportadoras al no fomentar su eficiencia.

En resumen, existe un amplio espacio para el crecimiento de los ingresos de una manera más eficiente, minimizando distorsiones en la economía y con bajos costos administrativos. El aumento de la presión tributaria es una tarea de largo aliento –como todo cambio en la política fiscal–, pero será la única de forma de poder contar con los recursos necesarios para afrontar las necesidades crecientes de la población y el aparato productivo.

4.2 Reforma del gasto

Cuando se habla de la política fiscal, se le suele atribuir el logro de objetivos macroeconómicos (Yanushevsky, 2018); sin embargo, recientemente se ha resaltado el rol que tiene el gasto a nivel microeconómico en la asignación de recursos y el desarrollo de las personas (BID, 2018). El potencial del gasto como factor que contribuye con el crecimiento de un país es bastante importante, y es desde esa perspectiva que se lo analiza ahora.

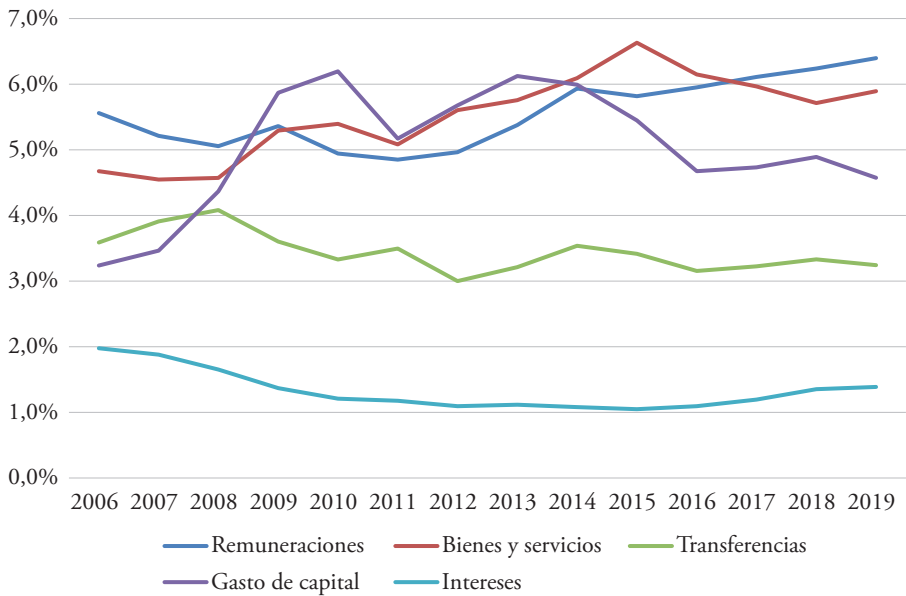
Los enfoques modernos destacan el rol que debe cumplir el gasto en el logro de objetivos de bienestar que impactan finalmente en el crecimiento mediante una mejora en los niveles de productividad de la economía. Esto se da con el desarrollo de capital humano y la provisión de infraestructura. Además, están las tareas exclusivas del Estado en la provisión de bienes públicos de alcance nacional (Musgrave, 1989).

El enfoque moderno no solo abarca la cantidad del gasto, sino su calidad. En ese esfuerzo están inmersos varios países. Para hablar de la calidad del gasto, se toman dos vertientes. La primera es la referida a la eficiencia técnica vinculada a poder generar más producción con la misma cantidad de insumos o la misma cantidad de producción a un costo menor. La segunda vertiente se refiere a la eficiencia en la asignación de los recursos¹⁶.

¹⁶ En este caso, se puede estar gastando de manera eficiente en el sentido técnico, pero en áreas que no deberían ser prioritarias (BID, 2018).

En el caso peruano, existe mucho espacio de mejora en este aspecto. Antes de entrar en detalle, presentaremos algunas cifras que nos brindan una visión actual de los gastos en el Perú.

Figura 11
Perú: componentes del gasto público (porcentaje del PIB)



Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

Como se aprecia en la figura 11, los diversos componentes del gasto (medidos en términos del PIB) han tenido trayectorias diferentes. Dos hechos son destacables. En primer lugar, el gasto en remuneraciones se ha incrementado del 5,6 al 6,4% del PIB en el período 2006-2019. En este caso, la contratación de personas se ha incrementado a pesar de que existen todos los años restricciones en las Leyes de Presupuesto de la República. Por otro lado, se han dado incrementos salariales en distintos grupos ocupacionales, como maestros, médicos y fuerzas policiales y militares¹⁷. En segundo lugar, los gastos financieros (intereses) se han reducido

¹⁷ Según un estudio reciente del BID, existe un premio salarial entre el sector público y el privado, a favor del primero, para los mismos niveles de capital humano. El estimado para el año 2014 era entre el 20% y el 3%, en función del método de estimación. Esto implica que existe algún espacio para mejorar este componente, aunque la viabilidad política sea reducida.

del 2 al 1,4% en el período 2006-2019. Por otro lado, tenemos la ya mencionada trayectoria de la inversión pública, que se ha estabilizado en el 4% del PIB en el año 2019, cuando a inicios de siglo la cifra era cercana al 2% de PIB.

El efecto de la política fiscal sobre la equidad está bien documentado (Bastagli, Coady, & Gupta, 2012). Los impuestos deben ser progresivos y gravar en mayor medida a los que más ingresos generan, y el gasto debe destinarse a actividades que permitan mejorar el nivel de vida principalmente de grupos vulnerables.

En el caso del Perú, el Presupuesto de la República es una herramienta de redistribución importante. Haremos un breve análisis a nivel de los departamentos del país. La recaudación está concentrada en Lima, que representa el 63,51% del total¹⁸. El Callao tiene una alta participación, debido a que el IGV de todas las importaciones que ingresan al país se pagan en dicha provincia. Sin embargo, vemos que Lima y Callao reciben una proporción significativamente menor del Presupuesto de la República y el resto de los departamentos reciben una proporción mayor de lo que aportan¹⁹. No todos ellos son capaces de generar ingresos fiscales que permitan financiar los gastos necesarios que deban realizarse en sus territorios. Ello genera también el reto de aumentar la base tributaria en los departamentos distintos a Lima, donde los niveles de informalidad son superiores al promedio nacional. Como ejemplo, el departamento de Amazonas recibe, en términos proporcionales, 35 veces los ingresos que genera.

Como hemos visto, uno de los temas importantes con respecto al gasto es en qué se gasta, y que se haga de manera eficiente. En el Perú, desde el año 2008, se introdujeron mecanismos que buscaban cambiar la asignación presupuestal en el tiempo. De allí surgió la estrategia de presupuesto por resultados, que busca romper la asignación inercial del presupuesto en el tiempo y que haya un mayor énfasis en financiar actividades que tengan resultados positivos en la población. Este fue el camino seguido por el Perú para la mejora de la calidad del gasto. Esto implica que se busca articular esfuerzos entre instituciones y niveles de gobierno, de tal manera de que trabajen de manera articulada. Para ello es que se formulan los programas presupuestales, que son la principal herramienta utilizada. Los datos de programas presupuestales están disponibles desde el año 2012 y se presentan en la tabla 1.

¹⁸ Esta cifra se cuestiona debido a que el domicilio fiscal de muchas empresas que operan en zonas fuera de Lima está registrado en la capital. Sin embargo, si se corrige el monto por el impuesto a la renta de tercera categoría (que pagan las empresas), la participación aún sigue siendo del 57%.

¹⁹ En el caso de Lima, concentra el 44% del gasto. En Lima vive un tercio de la población del país, por lo que podría plantearse que le está correspondiendo proporcionalmente más. Pero debe tomarse en cuenta que ciertos gastos que benefician a todo el país se registran en Lima, como los gastos de intereses, previsión social, relaciones exteriores y del Congreso.

Tabla 1
Participación de los programas presupuestales en el presupuesto (en porcentaje)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Categoría								
Programas presupuestales	30	38	43	51	52	53	52	54
Acciones centrales	11	11	12	10	10	10	10	10
Asignaciones que no producen resultados	59	51	46	38	38	37	38	36
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100
N.º de programas presupuestales	60	67	73	85	90	90	89	91

Fuente: Transparencia Económica – MEF (2020). Elaboración propia.

Como se puede apreciar, la participación de los programas presupuestales ha pasado del 30 al 54% en el período 2012-2019, lo que muestra su creciente importancia. De la misma manera, el número de programas presupuestales ha aumentado de 60 a 91 en el año 2019. Los programas presupuestales están, en teoría, sujetos a la realización de evaluaciones, pero aún se han desarrollado muy pocas que sean rigurosas como las evaluaciones de impacto.

En cuanto al gasto de inversión del Estado, vemos que ha aumentado considerablemente en los últimos años. Sin embargo, su calidad no ha sido evaluada. Es necesario realizar evaluaciones *ex post* que permitan medir el impacto en la economía de los S/ 300.000 millones que se han gastado en inversión pública entre 2006 y 2019. Por lo general, el énfasis del análisis de calidad del gasto es sobre el gasto corriente.

En función de todo lo anterior, creemos que la agenda vinculada con la mejora del gasto debe incluir las siguientes tareas:

- a) Transparencia como forma de combatir la corrupción. La mejora de la calidad de gasto debe partir por una estrategia para disminuir la corrupción en las compras del Estado. Las adquisiciones de bienes y servicios y el desarrollo de obras de infraestructura son susceptibles de presentar prácticas corruptas. Para el año 2019, ambas categorías representaron el 49% del total de los gastos realizados por el Gobierno general. Estimar el porcentaje de los gastos que se desperdician por corrupción es bastante complicado. Estudios internacionales muestran que esta puede estar entre el 20% y el 30% de los montos de adjudicación de un proyecto de inversión (OCDE, 2013; Hafner, 2016). En el caso del Perú, se han

desarrollado pocos estudios, pero se ha encontrado evidencia de que los departamentos que reciben canon tienden a elevar los precios de sus obras públicas²⁰. Si realizamos un ejercicio suponiendo que el 10% del valor de la inversión pública se pierde en corrupción y el 5% en la adquisición de bienes y servicios, eliminar la corrupción nos traería un ahorro de S/ 5.800 millones para el año 2019, lo que representó el 0,8% del PIB de dicho año.

Las oportunidades que se presentan para liberar recursos son importantes. Por ello, se debe trabajar de manera integrada a nivel de los sistemas administrativos. Presupuesto, tesorería, abastecimiento e inversión pública deben trabajar estableciendo procesos sencillos, fáciles de fiscalizar y con elevados niveles de transparencia. Por otro lado, fortalecer mecanismos de participación ciudadana efectivos y realizar labores de fiscalización permanente generarán fuertes desincentivos.

- b) En línea con lo planteado en el último reporte del BID sobre calidad de gasto en la región (BID, 2018), es necesario realizar dos tareas. La primera es un análisis de eficiencia del gasto para identificar las oportunidades de mejora que permitan liberar recursos y simplificar procesos productivos. Con ello, se optimizará el presupuesto y se podrá aumentar las coberturas de ciertos servicios o se empezará a brindar nuevos. Esto implica generar abundante evidencia. El proceso es costoso en términos monetarios, pero las evaluaciones de impacto pueden permitirnos identificar espacios de ahorro y ganancias de eficiencia.

En segundo lugar, debe existir un planeamiento del gasto en función de las nuevas necesidades que pueden ir surgiendo por parte de la población. Con el cambio demográfico y el cambio tecnológico, es necesario identificar en qué se va gastar en el futuro y en qué no. Un ejemplo frecuentemente mencionado es el referido al cambio del perfil de la población, en la que los adultos mayores van siendo una proporción cada vez mayor y tienen necesidades que deben ser cubiertas. De la misma manera, la conectividad y el tema de tecnologías de la información aplicadas a los servicios públicos serán más utilizados en el escenario pospandemia, y existen muchas compras que pueden hacerse por internet y pueden

²⁰ Se ha hecho la comparación de obras de transporte entre los departamentos de Apurímac (que no recibe canon) y Cusco en obras similares, y existe una diferencia significativa en costos en donde se recibe canon (Agrada & Cabrera, 2019).

generar ahorros. Este planeamiento del gasto debe estar a cargo de una unidad del MEF o, en su defecto, de Ceplan.

Finalmente, bajo esta planificación y eficiencia del gasto, es necesario dar un impulso a la inversión pública. Este impulso debe considerar los instrumentos que se han manejado de manera eficaz para los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos y, recientemente, para la reconstrucción del norte del país. Los contratos Gobierno a Gobierno, con un enfoque regional y empaquetando proyectos de inversión mejorarían la capacidad de gasto no solo del Gobierno nacional sino también de los subnacionales.

- c) En materia de presupuesto por resultados, es necesario revisarlo y vincularlo en mayor medida con el enfoque de gestión por resultados, que abarca más acciones del Estado para el logro de resultados sobre el bienestar de la población (OCDE & Banco Mundial, 2005; López & Moreno, 2010). Ello requiere mejorar las capacidades de planificación, que aún son escasas en el país, y la gestión de programas y proyectos.

La proliferación de programas presupuestales en los últimos años y la elaboración de los documentos relacionados se han vuelto de alguna manera burocráticos. Es necesario replantear la metodología de elaboración y reforzar las evaluaciones de estos con altos estándares técnicos. De los 91 programas existentes actualmente, se han realizado evaluaciones de impacto solo a un 20%.

La política fiscal implica la administración de ingresos y gastos por parte del Estado manteniendo el equilibrio intertemporal entre ellos, lo que redundaría en un manejo responsable del endeudamiento público. Estos objetivos se han conseguido mediante un trabajo arduo y continuo en los últimos 30 años. Sin embargo, es necesario mantener ese equilibrio, pero a mayor escala. Esto quiere decir, aumentando la recaudación a través de la reducción de la informalidad y una mejor fiscalización. Con la mayor recaudación, se podrá contar con recursos para que el Estado amplíe y mejore la cobertura y calidad de los servicios que ofrece. Este es un reto que implica esfuerzos a nivel micro que deben ser coordinados. Para que ello pueda lograrse, se debe trabajar de manera estratégica identificando áreas donde puede haber ganancias rápidas. El esfuerzo continuo de mejora, no solo en la administración financiera del Estado sino en el proceso de *delivery*, y la mejora en productividad en las funciones de

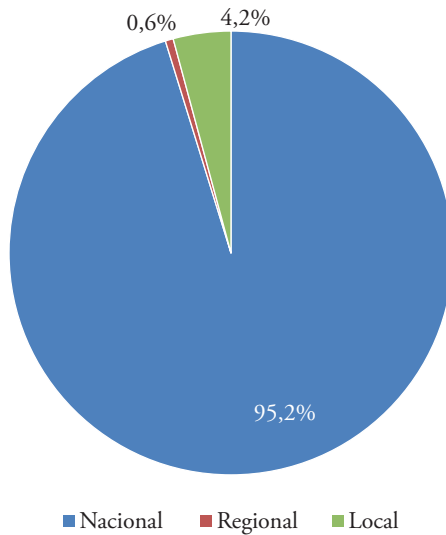
producción de bienes y servicios que provee el Estado deben ser la pauta y la ruta de mejora y consolidación de una política fiscal responsable hacia el año 2030.

5. Agenda en aspectos complementarios

Pretender abarcar todos los aspectos vinculados a la mejora de la política fiscal en un ensayo como el presente es prácticamente imposible, y por ello nos hemos centrado en los que consideramos imprescindibles. Sin embargo, existen otros aspectos por abordar que presentaremos de manera resumida en esta última sección.

- a) **Reorganización de las relaciones fiscales intergubernamentales.** El Perú inició un proceso de descentralización el año 2002, que ha ido avanzando de manera lenta, y enfrentado muchas pruebas y más errores. Sin embargo, la mayoría de los problemas que se le atribuyen son compartidos por todo el Estado. La falta de capacidades, la deficiente gestión y la corrupción son transversales a todas las entidades del Estado, y las medidas por implementarse deben ser similares a las planteadas en la sección referida a ingresos y gastos. En este caso, nos referiremos al tema de los balances verticales entre los distintos niveles de gobierno y las transferencias intergubernamentales.

Figura 12
Perú: composición de los ingresos corrientes del Gobierno general (en porcentajes)



Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

En las figuras 12 y 13, podemos ver la composición porcentual de los ingresos corrientes y gastos entre los distintos niveles de gobierno.

En el caso de los ingresos, vemos que los Gobiernos regionales y locales suman el 4,8% de los ingresos corrientes del país. Si tomamos solo los ingresos tributarios, vemos que la participación del nivel central se eleva al 97,3% y la de los Gobiernos locales se reduce al 2,7%²¹. Esto nos lleva a pensar si es deseable contar con 1.895 administraciones tributarias municipales cuando una sola agencia, como la Sunat, recauda casi la totalidad de los impuestos en el Perú.

En la figura 13, vemos que la participación de los Gobiernos subnacionales en el gasto se eleva al 38% del total, lo que implica que existe un fuerte desbalance vertical, debido a que los Gobiernos regionales²² y

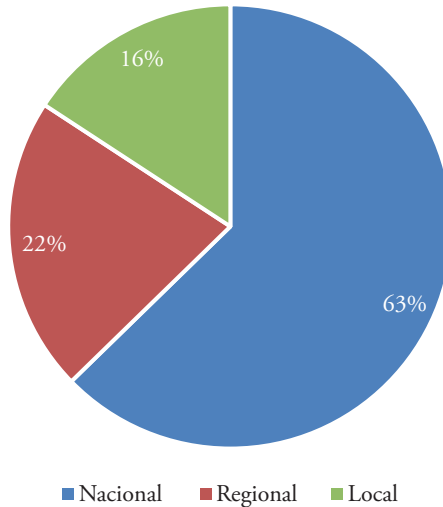
²¹ Según el marco legal peruano, los Gobiernos regionales no cobran impuestos, sino solo tasas y contribuciones.

²² En el caso de los Gobiernos regionales, se estima que su participación efectiva en el gasto es menor debido a que dentro de su estructura orgánica están las direcciones regionales, que son entes desconcentrados del nivel central y donde la discrecionalidad en el gasto es mínima porque siguen los lineamientos establecidos por los sectores (ministerios centrales).

locales no son capaces de generar los recursos que necesitan para poder financiar sus gastos de manera autosuficiente.

Figura 13

Perú: composición de los gastos no financieros del Gobierno general (en porcentajes)



Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

La gran agenda gira en torno a crear bases imponibles a nivel subnacional, de tal manera que puedan generar más ingresos y reducir su dependencia. La responsabilidad fiscal implica contar con bases tributarias propias. El cobro de estos tributos podría encargarse a la Sunat para reducir el costo de las administraciones tributarias locales sobre los contribuyentes y liberar recursos que pueden utilizarse en otros fines.

La disparidad que se observa entre la composición de los ingresos y los gastos se debe también a la presencia de las transferencias intergubernamentales, como el Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) y los distintos tipos de canon²³. Estos recursos son creados por ley y representan una parte importante de los ingresos de las municipalidades y, en menor medida, de los Gobiernos regionales. Estas dos transferencias

²³ Existen seis tipos de canon: minero, petrolero, pesquero, forestal, gasífero e hidroenergético. En todos los casos, excepto el petrolero, los recursos del canon provienen del 50% del impuesto a la renta pagado por las empresas extractivas dedicadas a la explotación de estos productos.

para el año 2019 sumaron S/ 11.148 millones, equivalentes al 1,45% del PIB.

El canon genera inequidad fiscal debido a que solo las zonas productoras reciben estos recursos. Los distritos donde se encuentran los yacimientos por lo general reciben una gran cantidad de dinero y presentan problemas sociales y políticos serios, debido a que los nuevos recursos obtenidos superan sus capacidades de gasto. Esta alta concentración en pequeñas zonas genera distorsiones territoriales que el nivel nacional debe tratar de corregir. Urge una reforma del sistema de transferencias intergubernamentales, de tal manera que funcione tratando de minimizar las distorsiones generadas. De la misma manera, es necesario desarrollar un programa de desarrollo de capacidades para que el gasto se realice según los criterios establecidos en las secciones precedentes.

- b) **Desarrollo de la institucionalidad en torno a la política fiscal.** El Consejo Fiscal recién tiene pocos años operando y está en proceso de consolidarse como un ente independiente. Viene generando estudios y análisis de la situación fiscal del país.

Sus informes buscan identificar los principales riesgos fiscales (Consejo Fiscal del Perú, 2019) que afronta el país, como el crecimiento del gasto rívido, el sesgo de las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual, los pasivos contingentes y las posibles trayectorias de la deuda pública. De la misma manera, hace un seguimiento del cumplimiento de las reglas fiscales y desarrolla documentos de trabajo que aportan evidencia sobre los distintos aspectos de la política fiscal, como los estudios referidos a las estimaciones del espacio fiscal (Ganiko, Melgarejo, & Montoro, 2016) y otros similares.

Después de estos primeros años, es necesario pensar en la evolución de este Consejo Fiscal, de tal manera que cumpla un rol más importante en la formulación de la política fiscal manteniendo un vínculo mayor con el Ministerio de Economía y Finanzas, de modo que pueda ser una entidad consultiva que coordine y no solo emita opiniones no vinculantes. El MEF es el que asume la responsabilidad de las medidas tomadas, pero el Consejo Fiscal *ex ante* puede tener un mayor rol.

Otro camino tiene que ver con las reglas fiscales. Estas han sufrido muchas modificaciones en estos años, lo que ha generado poca visibilidad y credibilidad. Como sabemos, las distintas emergencias que ha sufrido

el país, como el fenómeno de El Niño el año 2017 y la crisis inducida por la pandemia actual, van a generar que se violen las reglas fiscales de déficit y deuda. La actual es una situación extraordinaria que merece un tratamiento especial. Se estima que, para este año, el déficit fiscal pueda llegar al 9,7% del PIB y la deuda cruce el límite del 30% y se establezca en un ratio de un 33,1% del PIB (BCRP, 2020). Por ello, debe existir un marco que indique el camino que se debe seguir cuando se presenta una emergencia, a manera de regla contingente que se activa en situaciones determinadas.

De la misma manera, para tiempos normales, se necesita una ley de sanciones si no se cumplen las reglas fiscales a nivel nacional y subnacional. Estas deben ser reputacionales e implicar la imposibilidad de ocupar cargos públicos durante un período de tiempo.

Por otro lado, la capacidad de monitoreo fiscal de los Gobiernos subnacionales aún es incipiente. Si bien la legislación actual establece una serie de limitaciones a las acciones fiscales de Gobiernos regionales y locales, urge hacer un seguimiento más fino a la evolución de las finanzas de estos niveles de gobierno y la deuda que asumen. En muchos casos es necesario establecer programas de asistencia financiera que no necesariamente impliquen un rescate, debido a que varias municipalidades, por ejemplo, están prácticamente quebradas, lo que pone en riesgo los servicios que se brinda a la población.

- c) **Reconstrucción del espacio fiscal post COVID-19.** El deterioro de la situación fiscal durante 2020, y probablemente 2021, demandará un esfuerzo adicional a lo que se ha realizado en el pasado. El esfuerzo actual es sin precedentes en la historia del país. Nunca el Estado ha tenido la capacidad de inyectar en la economía el equivalente al 12% del PIB, monto que probablemente aumente durante el año. Financiar este esfuerzo consumirá el ahorro fiscal que existía en el país en el Fondo de Estabilización Fiscal, los depósitos en la banca y la obtención de mayor financiamiento.

Dada la reputación del país, no debe ser un problema obtener financiamiento en los mercados financieros a tasas competitivas en términos relativos.

La combinación de política monetaria y fiscal que se aprecia en el país garantiza que los efectos de la política fiscal en la economía sean potentes

(Yanushevsky, 2018). Los multiplicadores fiscales del gasto siempre son mayores que los de los impuestos, y cuando la tasa de interés se mantiene baja, se obtiene una potencia máxima del impulso fiscal.

Existe una evaluación positiva del comportamiento del banco central y del MEF en esta crisis, por la rapidez con que han actuado. Nuevamente, surge la situación en la que las decisiones macro son las correctas pero la implementación, que implica trabajar a nivel micro, no es todo lo eficaz y eficiente que debería ser, dadas las circunstancias de los choques observados. Ello es algo que ha sido resaltado a lo largo del presente documento y que ahora se hace más evidente.

El aumento esperado del nivel de deuda nos llevará a una situación que no pondrá en riesgo la sostenibilidad de la deuda, y esta no afectará el crecimiento en el futuro (Reinhart & Rogoff, 2010). Sin embargo, será necesario establecer un plan de consolidación fiscal que implique reducir los gastos temporales en los cuales se ha incurrido ahora y elevar los ingresos que han caído de manera significativa.

En este contexto, el análisis y recomendaciones que hemos realizado en este ensayo se vuelven aún más relevantes, porque la necesidad de aumentar la calidad del gasto, identificar nuevas prioridades y reducir la corrupción será aún más pertinente. Por el lado de los ingresos, la crisis está permitiendo identificar a personas y empresas que estaban en el sector informal y que están recibiendo ayuda del Estado. Esta coyuntura, que los ha puesto en el radar, puede ser utilizada para tender a su formalización y mejorar la recaudación. La información con la que se contará puede ser bien utilizada para aumentar la base tributaria. Es cierto también que la pérdida de empleos formales llevará a que el sector informal crezca, pero creemos que las crisis son oportunidades para experimentar y realizar innovaciones que permitan la trazabilidad de los agentes económicos. El uso de herramientas de tecnologías de la información puede contribuir a ello de manera significativa.

Los próximos años ofrecerán nuevos y más complicados retos. Sin embargo, la posición fiscal actual seguirá siendo una fortaleza del país.

6. Conclusiones

Desde finales del siglo pasado, se ha llevado a cabo un esfuerzo continuo de construcción y consolidación de la reputación fiscal del país. La recuperación de ingresos y el crecimiento posterior debido a los buenos precios de los metales hicieron

posible ampliar nuestro espacio fiscal a través de la creación del Fondo de Estabilización Fiscal y la reducción de la deuda como proporción del PIB.

El Estado pudo generar la capacidad de responder de manera contracíclica a los *shocks* externos, como ocurrió en 2009-2010 por primera vez en muchos años, sin comprometer la situación fiscal de largo plazo. La combinación de política fiscal y monetaria ha generado una fuerte capacidad de impacto de la política fiscal en la economía a través de los multiplicadores.

El manejo prudente de las cuentas fiscales y la consiguiente adecuada administración de la deuda hicieron que los bonos soberanos del país obtuvieran el grado de inversión desde el año 2007, y ello se ha mantenido hasta ahora.

Por otro lado, las modificaciones legales que generaron instrumentos como las reglas fiscales desde el año 2000, así como la creación del Consejo Fiscal desde el año 2015, han servido para crear un entorno que fomente el mantenimiento de la disciplina fiscal. El Marco Macroeconómico Multianual se ha convertido en un referente, y la calidad de las proyecciones son cada vez mejores a pesar de ciertos sesgos identificados por el Consejo Fiscal.

Sin embargo, de cara al año 2030 aún existen muchos aspectos por mejorar. Es indispensable incrementar la presión tributaria, que, comparándola con los países de la región, es muy baja. Por ello, es necesario pensar en políticas de reducción de la informalidad que impliquen incentivos y castigos creíbles. Por otro lado, la revisión de las exoneraciones y devoluciones de impuestos contribuirán en este sentido. Con una mayor presión tributaria, lograremos generar mayores recursos que permitan proveer a los ciudadanos los bienes y servicios a los que tienen derecho.

Por el lado del gasto, la tarea es de largo aliento en la mejora de su calidad. Reducir la corrupción y mejorar la eficiencia del gasto deben ser tareas prioritarias. Los programas presupuestales han sido las herramientas iniciales utilizadas, pero deben revisarse para que puedan ser empleados correctamente para las asignaciones presupuestales, donde debe incidirse en una evaluación permanente. La generación de evidencia dura y técnicamente impecable debe ser una constante, y deben destinarse recursos para ello. Por otro lado, la revisión de las prioridades de gasto en función de los cambios demográficos y técnicos que están ocurriendo en el mundo deben permitirnos ser lo suficientemente flexibles como para ajustar nuestro perfil de gastos a ellos.

Existen aspectos por mejorar en las relaciones fiscales intergubernamentales, que implican generar bases tributarias subnacionales más amplias para reducir la dependencia de las transferencias. Para las transferencias es necesario realizar una revisión completa del sistema, con el fin de eliminar las distorsiones que genera

a nivel territorial. Por otro lado, la institucionalidad y el rol del Consejo Fiscal deben ser potenciados, a fin de permitir un mayor nivel de coordinación sin que pierda su independencia.

La agenda planteada se hace más importante en medio de los choques que está sufriendo la economía, que están afectando seriamente nuestras cuentas fiscales, pero, creemos, sin afectar nuestra sostenibilidad de largo plazo. El Perú seguirá siendo un país fiscalmente responsable, que verá crecer sus niveles de deuda en el corto plazo y que requerirá un plan de consolidación fiscal que nos permita recuperar el espacio fiscal que vamos a perder estos años.

Referencias

- Agrada, Y., & Cabrera, J. (2019). *¿Gastar más o mejor? El efecto de la disponibilidad del canon en la sobrevaloración de obras públicas: el caso de la infraestructura vial*. Trabajo de investigación. Lima: Universidad del Pacífico.
- Barro, R. (1990). Government spending in a simple model of endogenous growth. *The Journal of Political Economy*, 98, 106-123.
- Bastagli, F., Coady, D., & Gupta, S. (2012). *Income inequality and fiscal policy*. Washington D. C.: International Monetary Fund.
- BCRP (Banco Central de Reserva del Perú). (2020). *Reporte de inflación: panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2020-2021*.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). (2018). *Mejor gasto para mejores vidas*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2016). *Evasión tributaria en América Latina. Nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en países de la región*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Consejo Fiscal del Perú. (2019). *Riesgos fiscales en la economía peruana*. Lima: Consejo Fiscal.
- De Soto, H. (1986). *El otro sendero. La revolución informal*. Lima: Editorial El Barranco.
- Ganiko, G., Melgarejo, K., & Montoro, C. (2016). *Estimación del espacio fiscal en economías emergentes: el caso peruano*. Consejo Fiscal.
- Hafner, M. J. (2016). *The cost of non-Europe in the area of organised crime and corruption: Annex II – Corruption*. Bruselas: Directorate General for Parliamentary Research Services, General Secretariat.
- IMF (International Monetary Fund). (2018). *Assessing fiscal space: An update and stocktaking*. Washington D. C.: IMF.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2017). *Producción y empleo informal en el Perú*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Kopíts, G., & Symansky, S. (1998). *Fiscal policy rules*. Washington D. C.: International Monetary Fund.

- López, R. G., & Moreno, M. G. (2010). *La gestión para resultados para el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Musgrave, R. M. (1989). *Public finance in theory and practice*. Singapur: McGraw-Hill International.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) & Banco Mundial. (2005). *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*. París: OCDE – Banco Mundial.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2013). *Implementing the OECD principles for integrity in public procurement: Progress since 2008*. París: OECD Publishing.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2020). *Tax and fiscal policy in response to the coronavirus crisis: Strengthening confidence and resilience*.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). (2013). *La economía informal y el trabajo decente*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- Oxford COVID-19 Government Response Tracker. (s. f.). <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker>
- Perea, H. (2020). *Perú: contexto macroeconómico*. Perú: BBVA Oficina de Estudios Económicos.
- Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201-220.
- Reinhart, C., & Rogoff, K. (2010). Growth in a time of debt. *The American Economic Review: Papers and Proceedings*, 573-578.
- Sunat (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y AFP). (2018). *Informe N.º 33-2018-Sunat/1V3000*. Lima: Sunat. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/gastos_tributarios_SUNAT.pdf
- Sunat (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y AFP). (v. a.). *Nota Tributaria*. Lima: Sunat. Recuperado de <http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/devoluciones.html>
- Transparencia Económica – MEF. (2020). https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100143&lang=es-ES&view=category&id=661
- WEF (World Economic Forum). (2019). *The global competitiveness report 2019*.
- Yanushevsky, R. Y. (2018). *Applied macroeconomics for public policy*. Londres: Elsevier.