

# *Historia de la Política Fiscal en el Perú 1980-2009*

*Hugo Santa María<sup>(\*)</sup>  
José Carlos Saavedra<sup>(\*\*)</sup>  
Lucero Burga<sup>(\*\*\*)</sup>*

## **I. Introducción**

La política fiscal comprende un conjunto de medidas que permiten al Gobierno cumplir con su objetivo de provisión de los bienes públicos que el mercado no provee eficientemente desde el punto de vista social (por ejemplo: justicia, seguridad, programas sociales).

La política fiscal se basa en tres instrumentos que se relacionan entre sí: i) la generación y administración de ingresos o política tributaria, ii) la asignación eficiente en el manejo del gasto y iii) la administración de la deuda o política de endeudamiento, que amplía la restricción presupuestaria de la economía en un período, por medio del financiamiento externo o interno.

La política fiscal es importante por varias razones. En primer lugar, tiene efectos en variables claves de la economía, como por ejemplo, la inflación y la demanda agregada, a las que afecta mediante el control del gasto; el empleo, vinculado con la acciones de política tributaria y, la calidad de vida de la población, determinada por el manejo del gasto social, entre otras.

En segundo lugar, la política fiscal tiene como función garantizar la es-

---

(\*) Economista Principal y Socio Gerente de APOYO Consultoría. Doctor en Economía por la Washington University en St. Louis y Licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico.

(\*\*) Jefe de Análisis Macroeconómico del Área de Estudios Económicos de APOYO Consultoría. Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor de la Universidad de Ciencias Aplicadas (UPC) y de la Universidad de Piura.

(\*\*\*) Analista del Área de Estudios Económicos de APOYO Consultoría. Economista de la Universidad del Pacífico. Magíster en Economía por la misma Universidad. Profesora de la Facultad de Economía de la misma Universidad.

tabilidad del crecimiento económico, para lo cual busca mantener el balance macroeconómico reduciendo la volatilidad de la actividad económica. Por último, procura la distribución equitativa de los ingresos y la asignación eficiente de los recursos en todos los sectores de la economía.

El objetivo del documento es hacer una revisión de los últimos 29 años en el Perú en términos de la política fiscal ejecutada, y se organiza de la siguiente manera: En la primera sección analizaremos el período comprendido entre 1980 y 1990, que incluye el gobierno de Fernando Belaúnde (1985-1990) y el de Alan García (1985-1990). La situación económica en este período estuvo caracterizada por ingresos tributarios decrecientes, producto de la complejidad de la estructura tributaria y la reversión de los términos de intercambio después del *boom* de 1979. Adicionalmente, prevalecieron las presiones inflacionarias observadas desde fines de los setenta y que no lograron ser controladas al carecer de una política económica estable y ordenada. Este deterioro en la situación fiscal evidenció la falta de un objetivo de política fiscal claro, que, finalmente, terminó por agravar los desequilibrios existentes a fines de la década anterior y desencadenar una crisis de endeudamiento.

En la segunda parte del documento, se describen las principales reformas emprendidas entre los años 1990 y 2000, durante el gobierno de Alberto Fujimori. Estas medidas buscaron restablecer la estabilidad de precios y el equilibrio fiscal en un contexto de hiperinflación, aislamiento internacional por la moratoria de la deuda, y desequilibrios fiscales. Es así que se pone en marcha un proceso de estabilización que duró nueve años y tuvo tres etapas que se sucedieron conforme se alcanzaban las metas planteadas en las etapas previas.

En la tercera sección se hace una revisión del período desde el año 2002 hasta 2007, en el cual se ha producido un cambio estructural en la composición de ingresos y gastos.

Este período se caracteriza por la recuperación, a partir del año 2004, de los ingresos tributarios, gracias al fuerte crecimiento de los precios de exportación. Esto ha permitido diseñar e implementar reformas y medidas de responsabilidad y transparencia en materia fiscal, que buscan dar continuidad y estabilidad a las políticas emprendidas.

En la cuarta sección se analizan las respuestas de política fiscal ante el drástico cambio en el entorno económico internacional y local desde fines del 2008, generado por el estallido de la peor crisis financiera internacional en 80 años. La crisis interrumpió lo que quizá fue el período más extenso de crecimiento económico alto y saludable experimentado en el Perú. Los

ahorros fiscales generados durante dicho período permitieron que el Gobierno tenga los recursos para financiar una política fiscal contra cíclica de mayor gasto público, a pesar de la fuerte caída de los ingresos fiscales.

Finalmente, se analizan algunos temas transversales pendientes, como el fortalecimiento institucional, la reforma tributaria y el proceso de descentralización, necesarios para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal en el largo plazo.

## **II. Desequilibrios fiscales en un contexto de objetivos de política contradictorios y dependencia externa**

*Durante la década de los ochenta la política fiscal se caracterizó por tener múltiples objetivos, en algunos casos contradictorios e insostenibles en el largo plazo. No existían candados institucionales adecuados, que impidieran llevar a cabo medidas dañinas para la sostenibilidad fiscal. El gasto fiscal se caracterizó por ser pro-cíclico: aumentos transitorios en los ingresos fiscales motivaban aumentos en los gastos, usualmente permanentes o rígidos. En general, la capacidad del Estado para afrontar condiciones externas desfavorables o para llevar a cabo ajustes fiscales importantes era limitada. Además de la multiplicidad de objetivos de la política fiscal, el acceso al financiamiento externo era restringido y la intervención del Estado en el funcionamiento de la economía era importante (tarifas públicas, tipo de cambio, limitaciones al comercio, etc.). Por ello, algunos mecanismos de ajuste de mercado estaban obstaculizados y, en algunos casos, las medidas de ajustes terminaban yendo en contra de los principios tributarios como la equidad, la neutralidad, la simplicidad y la eficiencia.*

El período comprendido entre 1980 y 1990 reflejó la clara dependencia existente entre las cuentas fiscales y el entorno internacional y se caracterizó por mostrar múltiples objetivos de política económica que muchas veces resultaban incompatibles y que derivaron en un manejo fiscal desordenado y en acciones contradictorias de política fiscal.

Esto desencadenó un proceso hiperinflacionario persistente que se acentuó a finales de la década agravando los desequilibrios fiscales hasta llegar a una situación de insostenibilidad fiscal y recesión económica.

Adicionalmente, durante esta década se gestó un grave problema de endeudamiento como consecuencia de la cesación de pagos del servicio de deuda externa que detonó alrededor de 1987, derivando en el aislamiento financiero internacional del Perú.

### **i. Período 1980-1985. El rol fundamental del entorno internacional**

Hacia finales de los setentas e inicios de los ochentas el entorno internacional fue favorable para el Perú. Los términos de intercambio aumentaron en 36,1% en 1979 y 18,5% en 1980, lo cual condujo a un aumento en la participación nominal de las exportaciones en el producto. Estas pasaron de representar 24,4% del PBI en 1978 a 31,9% en 1979 y 26,6% en 1980.

Los efectos favorables del *boom* de precios sobre variables como exportaciones y recaudación tributaria, tuvieron un impacto positivo sobre el crecimiento. La tasa de crecimiento del PBI pasó de 2,0% en 1979 a 7,7% en 1980.<sup>1</sup> Sin embargo, los niveles de inflación permanecían elevados.

La inflación de 1980 alcanzó el 60,8%, cifra menor en casi 6 puntos porcentuales con respecto del año anterior. Esta disminución en los niveles de inflación estuvo explicada por la política de postergación de ajustes en los precios sujetos a control que obligó a mantener los subsidios, principalmente a productos como el arroz y el aceite.<sup>2</sup>

Adicionalmente, se produjo un importante ingreso de capitales del extranjero, tanto en forma de inversión directa como de crédito, que, a través de un adecuado manejo de la política cambiaria permitió incrementar en 130,4% las reservas internacionales netas.

La favorable evolución de las cotizaciones internacionales (crecimiento de 102% en 1979 y 85% en 1980) incrementó los ingresos fiscales y la presión tributaria alcanzó el 18,2% del PBI, el mayor resultado desde que se tiene información disponible.

Los impuestos directos pasaron de representar el 26% del total de los ingresos tributarios en el período 1977-1979, a representar el 35% en 1980. Esto se explica, principalmente por el crecimiento de la recaudación del impuesto a la renta, que se incrementó en 184% como resultado del pago de regularización de las empresas mineras y el incremento en la escala de pago de este impuesto.

Durante el gobierno de Belaúnde prevaleció una compleja estructura tributaria, de modo que la gran cantidad de impuestos y tasas existentes dificultaba el proceso de control y fiscalización.

---

<sup>1</sup> Ver box: Los precios de exportación y la recaudación tributaria coyuntural.

<sup>2</sup> Memoria anual BCR 1980.

Existían seis tipos de impuestos: Impuestos a los ingresos, al patrimonio, a la importación, a la exportación, a la producción y consumo e impuestos destinados. A su vez, cada tipo de impuesto contaba con cerca de 6 clasificaciones. Así, si se toman en cuenta las diversas categorías, regímenes y tasas de los diferentes tributos existentes, el número de tributos era superior a 100. Este gran número de impuestos convertía al sistema tributario en un sistema inoperante y débil.<sup>3</sup>

**CUADRO 1: ESTRUCTURA TRIBUTARIA VIGENTE 1980-1990**

<b>Impuestos a los ingresos</b>
Impuesto a los ingresos
Al excedente resultante del ajuste integral de los estados financieros
<b>Impuestos al patrimonio</b>
Contribución extraordinaria sobre el patrimonio asegurado
Contribución extraordinaria sobre el patrimonio personal
Contribución especial sobre el valor de las acciones y participaciones
Impuesto al patrimonio empresarial
Impuesto al patrimonio personal
Impuesto al patrimonio neto personal
<b>A la importación</b>
Impuesto Adicional Ad Valorem CIF
Sobretasa a la importación
Sobretasa temporal a la importación
<b>A la exportación</b>
Impuesto adicional a las ventas
Impuesto adicional ad valorem a la exportación
Impuesto adicional ad valorem FOB a la exportación
Sobretasa a la exportación del café en grano crudo
Impuesto a la exportación de azúcar
Impuesto a la entrega de moneda extranjera al Banco Central de Reserva
Impuesto a la exportación de azúcar
<b>A la producción y el consumo</b>
Impuesto General a las Ventas
Impuesto Selectivo a los combustibles
Impuesto a los débitos bancarios y financieros
Impuesto especial a las exportaciones
Impuesto a la compra y venta de moneda extranjera
Impuesto a la emisión de certificados de moneda extranjera
Impuesto adicional a los signos de aviación
Contribución sobre las ventas de combustibles
<b>Impuestos destinados</b>

*Fuente: Abusada (2000)*

<sup>3</sup> Jorge Baca en Abusada, et al. (2000).

La complejidad de la estructura tributaria sumada a que, en términos operativos, tanto Aduanas como la Administración Tributaria carecían de recursos suficientes para llevar a cabo la recaudación o desarrollar el proceso de fiscalización, dificultaba la recaudación eficiente de los impuestos.

Por otro lado, los gastos corrientes mostraron un crecimiento de 103% en 1980, derivado de los incrementos en remuneraciones y pensiones del sector público y los subsidios a algunos alimentos.

En 1980, los gastos de capital del Sector Público No Financiero (SPNF) casi se duplicaron con respecto de 1979, llegando a representar el 7,6% del producto, un punto y medio porcentual por encima del nivel alcanzado el año anterior. De este modo, el programa de inversiones públicas iniciado por el Presidente Belaúnde generó un incremento de 92% en la formación bruta del capital. Estos proyectos de inversión pública se concentraban en los sectores agricultura y alimentación, transportes y comunicaciones y vivienda y construcción. Entre los proyectos más importantes destacan la carretera Chosica-La Oroya-Huánuco y el proyecto de irrigación Majes-Siguas.<sup>4</sup>

Este incremento en los gastos reflejó la intención del Gobierno de reactivar la economía y dar un mayor énfasis a los gastos sociales.<sup>5</sup> Estos representaron el 25% de los gastos anuales promedio en 1980 y su mayor participación se explicó por el incremento del gasto en los sectores educación, salud y por los subsidios a alimentos.

El crecimiento de los gastos por encima de la recaudación tributaria llevó a que el déficit del SPNF alcanzara el 5,6% del PBI en 1980. Este resultado deterioró la mejora en el resultado económico de 1979, año en el cual el déficit registró una caída a niveles de 1,1% del PBI, luego de presentar niveles de 9,8% dos años atrás.

En 1981 los precios de los metales cayeron en 11,4% reduciendo los ingresos tributarios de 18,2% del PBI a 15,4% del PBI. Adicionalmente, el gobierno ordenó la reducción de las tasas del impuesto a la exportación y la exoneración de este impuesto para las empresas mineras estatales, como consecuencia de la caída en la rentabilidad de las actividades exportadoras.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> BCR. Memoria anual 1980.

<sup>5</sup> BCR. Memoria anual 1980.

<sup>6</sup> BCR. Memoria anual 1981

Con el objetivo de aliviar en parte la caída en la recaudación del impuesto a la renta proveniente de las empresas mineras, el gobierno modificó en 1981 el sistema de pagos mensuales a cuenta de este impuesto. El nuevo sistema de pagos implicaba un pago de 2% de los ingresos brutos del mes, frente a la tasa anterior de 1,5%.

Adicionalmente se promulgó el Decreto Legislativo N° 7, que modificaba las escalas, tasas de impuesto y las deducciones del Impuesto a la Renta a las personas naturales. Esta medida permitió que la recaudación por dicho concepto se incrementara en 58% en 1982 (pasando de S/. 303 millones a S/. 480 millones).

La reversión de los términos de intercambio había deteriorado la presión tributaria, llevándola a niveles de 16,3% en 1982. Esto propició la aplicación de medidas de austeridad, por medio del control de gastos, principalmente los gastos de capital por parte del Gobierno Central. Sin embargo, las empresas públicas continuaron una política de aumento de sus inversiones, de modo que estas alcanzaron un nivel cercano al 6% del PBI. Como consecuencia, el resultado económico del SPNF continuó siendo negativo e incluso se agravó con respecto de 1981, alcanzando el 8,8% del PBI, más de cuatro puntos porcentuales por encima de la meta fijada para el año (4,2% del PBI).

La situación se veía agravada por la continua caída en los términos de intercambio que reducía la recaudación por impuestos a la exportación y por la caída en la recaudación de impuestos a la importación, como consecuencia del aumento de la participación de productos gravados con menores tasas y las deficiencias en el proceso de fiscalización de Aduanas. No obstante, esto se vio compensado en cierta medida, por los ingresos provenientes de los impuestos a la producción y el consumo, explicados por la creación del impuesto selectivo al consumo (ISC) y el reajuste progresivo de los precios de los combustibles.<sup>7</sup>

Por otro lado, con el objetivo de frenar la inflación, se impusieron límites al crédito del sistema bancario, lo cual obligó al sector público a recurrir al financiamiento externo para financiar el déficit. Así, el 75% del déficit económico fue cubierto con financiamiento externo, incrementando el endeudamiento externo en más de 100% con respecto del año anterior.

En 1983, el Fenómeno del Niño fue la principal causa de la contrac-

---

<sup>7</sup> BCR. Memoria anual 1982.

ción del PBI, la cual fue de 11,8% respecto de 1982. Esta fuerte contracción en el sector real contribuyó a un resultado económico negativo del SPNF de 11,3% del PBI, a través de una caída de casi 33% en la recaudación, con lo cual la presión tributaria llegó a niveles de 12,1% del PBI.

Como respuesta a la caída en la recaudación y la contracción en el producto, en 1984 Belaúnde inicia el plan de “austeridad sin recesión”<sup>8</sup> acordado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) bajo la premisa de la reducción del déficit fiscal. En este acuerdo el presidente se compromete a reducir el desequilibrio fiscal a través de severos recortes del gasto en inversión pública, sin contraer el crecimiento económico. En la práctica, esto representó una reversión en las políticas emprendidas hasta el momento.

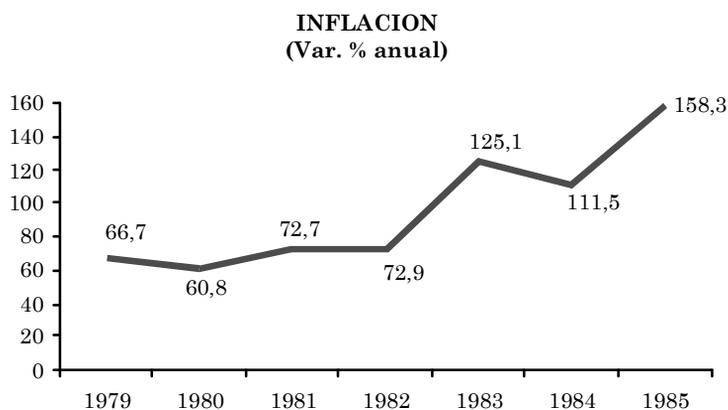
Inicialmente retrocedió en la liberalización comercial, aumentó los impuestos a los combustibles y redujo la inversión. Estas medidas lograron reducir el déficit de 11,3% del PBI en 1983 a 7,6% del PBI en 1984, el menor nivel en los últimos tres años. Los principales factores asociados a esta disminución en el déficit fueron los menores gastos de capital y la recuperación del 23% de los ingresos, que fue producto de medidas como la promulgación de amnistía tributaria y la creación de impuestos a los intereses y comisiones bancarias.

A pesar de la recuperación observada, los niveles de déficit fiscal aún eran altos y fueron financiados a partir de la postergación del pago de la deuda externa a largo plazo, con lo cual fue gestándose un problema de moratoria que detonaría en la década siguiente.

Hacia finales del gobierno de Belaúnde se produjo una mejora en la recaudación tributaria de cerca de dos puntos porcentuales con respecto de 1984, producto del incremento en la recaudación de los impuestos a los combustibles y a las importaciones. El ritmo de crecimiento de la inversión pública había caído, explicado por la menor disponibilidad de recursos de financiamiento y las empresas públicas habían flexibilizado la política de control de precios.

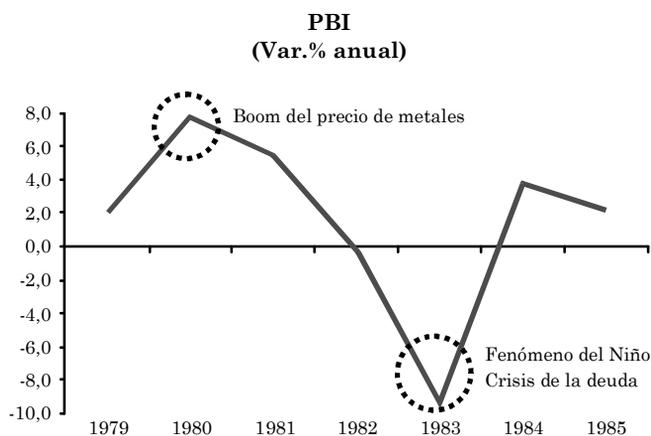
---

<sup>8</sup> Jorge Baca en Abusada et al. (2000)



Fuente: BCR

Sin embargo, ninguna medida destinada a controlar la inflación había tenido éxito, de modo que el gobierno de Belaúnde concluyó con un nivel de inflación de más de 150%, un nivel de presión tributaria cercano al 15% del PBI y un resultado fiscal que mostró cierta recuperación con respecto de años anteriores pero continuó siendo negativo.



Fuente: BCR

En este contexto se produce el cambio de gobierno y Alan García asume la presidencia del Perú para el período 1985-1990.

**CUADRO 2: INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL  
(% del total de ingresos tributarios)**

	1980	1981	1982	1983	1984
<b>Ingresos Directos</b>	34,8	26,5	26,0	23,0	21,0
<b>Impuestos Indirectos</b>	37,1	42,5	34,0	41,0	42,0
<b>Impuestos al exterior</b>	27,5	29,4	39,0	34,0	32,0
<b>Otros</b>	0,6	1,6	1,0	2,0	5,0
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

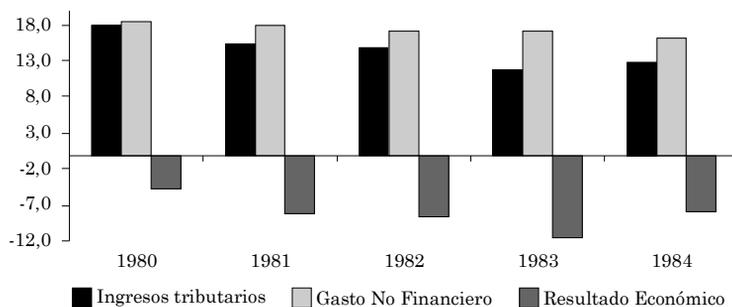
Fuente: BCR

**CUADRO 3: OPERACIONES DEL SPNF  
(% del PBI)**

	1980	1981	1982	1983	1984
<b>Ingresos Corrientes</b>	20,0	17,4	16,9	13,7	15,9
<b>Gastos Corrientes</b>	13,4	12,8	12,9	13,2	12,1
<b>Gastos de Capital</b>	5,2	5,2	4,2	3,9	4,1
<b>Resultado Económico</b>	-4,5	-8,0	-8,7	-11,3	-7,6

Fuente: BCR

**BALANCE FISCAL  
(% del PBI)**



Fuente: BCR

### Los precios de exportación y la recaudación tributaria de corto plazo

La economía peruana es pequeña y siempre ha estado influenciada de manera importante por el entorno internacional. El crecimiento económico de los socios comerciales, las tasas de interés internacionales y los precios de los productos que el Perú exporta e importa son algunos de los factores que determinan condiciones claves para la economía peruana. Por

ejemplo, las tasas de interés internacionales determinan el costo y el acceso a financiamiento para la inversión local; el crecimiento mundial influye en el crecimiento local a través de la mayor demanda por exportaciones, y la evolución de precios internacionales afecta la inflación, el poder de compra de la producción local y los ingresos tributarios.

Por ejemplo, desde el año 2002, el precio promedio de los principales productos que Perú exporta<sup>9</sup> ha crecido de manera significativa (139% hasta el 2007). Como el crecimiento de los precios de las exportaciones peruanas fue mayor al crecimiento de los precios de las importaciones (58% en el mismo período), los términos de intercambio crecieron 51%, entre el 2002 y el 2007.

Esta evolución favorable de términos de intercambio beneficia la disponibilidad de recursos fiscales a través de dos canales claves. En primer lugar, el aumento en el poder de compra de la producción local genera un efecto positivo sobre el consumo y la inversión. La consecuente mejora en la actividad económica incrementa la recaudación fiscal por concepto de impuestos indirectos (IGV, aranceles e ISC, por ejemplo). En segundo lugar, a medida de que aumentan los precios de las exportaciones, también aumentan las utilidades de las empresas exportadoras. Ello genera una mayor recaudación por concepto de impuestos directos, como el impuesto a la renta.

Efectivamente, durante el período de fuerte crecimiento de los precios de las exportaciones, la presión tributaria del Gobierno Central aumentó de 12,1% del PBI en el 2002 a 15,6% del PBI en el 2007. Este crecimiento estaría explicado, en parte, por la mejora de precios de exportación.

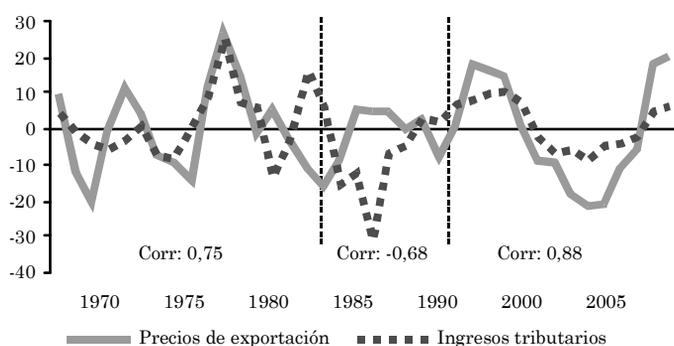
El siguiente cuadro muestra la evolución de la presión tributaria del Gobierno Central (ingresos tributarios como porcentaje del PBI) y del precio promedio de las exportaciones, durante el período 1970-2007. Ambas variables están expresadas como desviaciones porcentuales respecto de su tendencia de largo plazo, de modo que reflejan sólo el componente cíclico de ambas o de corto plazo.

Se observa una clara relación positiva entre la evolución de corto plazo de los precios de las exportaciones y el de la presión tributaria, excepto por el período comprendido entre 1983 y 1991. Un análisis cuantitativo realizado por APOYO Consultoría confirma que la relación en-

<sup>9</sup> Principalmente de los productos tradicionales, como el cobre, el zinc, el oro, la plata, el molibdeno, la harina de pescado, entre otros.

tre precios de exportaciones y presión tributaria es importante. La variabilidad de corto plazo de los precios de las exportaciones explica aproximadamente el 60% de la variabilidad de corto plazo de la presión tributaria. En promedio, por cada punto porcentual que el precio de las exportaciones supera su nivel de largo plazo, la presión tributaria se desvía de su tendencia de largo plazo en 0,6 puntos porcentuales. Por cada punto porcentual que el precio de exportación se ubica por debajo de su tendencia de largo plazo, la presión tributaria disminuye 0,3 puntos porcentuales, respecto de su nivel de largo plazo.

### CORRELACION ENTRE PRECIOS DE EXPORTACION E INGRESOS TRIBUTARIOS



Fuente: APOYO Consultoría, BCR

Esta fuerte dependencia de los recursos fiscales respecto de los precios de exportación, hace aún más necesario que se implemente una política fiscal contra cíclica, mediante la cual los incrementos de corto plazo en la presión tributaria sean ahorrados para financiar el gasto público en períodos menos favorables. Sin ello, la política fiscal podría generar resultados contrarios a su objetivo de reducir la volatilidad de los ciclos económicos.

#### ii. Período 1985-1990. El costo de buscar múltiples objetivos contradictorios e insostenibilidad fiscal

A inicios de 1985, la actividad económica había empezado a reactivarse, las tasas de crecimiento del producto pasaron de -9,3% en 1983 a tasas cercanas al 3% en 1985.

La presión tributaria mostraba una recuperación incrementándose en casi 2 puntos porcentuales, con lo cual pasó de 12,9% del PBI en 1984 a 15% en 1985. Este incremento fue producto de los mayores ingresos

por impuestos a los combustibles y a las importaciones, como consecuencia de la elevación de sus respectivas tasas.

Adicionalmente, una política de mayor control en el gasto y la menor disponibilidad de recursos de financiamiento externo asociado a la no atención del servicio de deuda externa desde mediados de 1984 generaron una contracción en los niveles de inversión pública.

Como consecuencia de la recuperación en los ingresos y del mayor control sobre los gastos, el resultado económico también mostró mejoras con respecto del año anterior. De este modo, el SPNF pasó de registrar un déficit fiscal de 7,6% del PBI en 1984 a 2,9% del PBI en 1985. Este resultado representó el nivel más bajo en los últimos 13 años, excluyendo el resultado de 1979, año en el cual el resultado fiscal estuvo determinado por el entorno internacional, que mostró una evolución favorable de los precios de los metales.

Sin embargo, los altos niveles de inflación y deuda permanecían vigentes. En este sentido, a finales de 1985 la inflación fue cercana a 158% y el tamaño de la deuda externa superaba el 60% del PBI, imponiendo una severa restricción presupuestal sobre la economía.

En este contexto, se inició el período de gobierno de García, el cual puede ser dividido en dos etapas que se caracterizaron por una política fiscal con objetivos contradictorios y medidas que afectaron la sostenibilidad del equilibrio fiscal.

#### ***a. Primera etapa: medidas para reactivar la economía***

En una primera etapa, entre 1985 y 1987, los objetivos de la política fiscal eran en cierta medida contradictorios y estaban vinculados a: reducir la inflación, aumentar el ritmo de crecimiento económico, incrementar el poder adquisitivo de los trabajadores del sector público y mejorar la distribución del ingreso. Para esto se llevaron a cabo diversas medidas que buscaron expandir la demanda interna.

Las primeras medidas tributarias implementadas por García estuvieron orientadas a reactivar la economía. Con este objetivo se realizaron rebajas a la tasa del Impuesto General a las Ventas (IGV), la cual pasó de 11% a 6%. A pesar de la disminución prevista sobre la recaudación, esta se redujo en menos del 50% pues la reactivación económica permitió expandir la base imponible.

Adicionalmente se redujo la tasa del ISC a los combustibles para uso

industrial y se emitieron dispositivos referidos al Impuesto a la Renta y a incentivos tributarios para la inversión. Además, se intentó mantener invariables las tarifas públicas y se redujo el precio de algunos bienes y servicios comercializados por las empresas del Estado.

A partir de estas medidas el total de ingresos del Gobierno Central alcanzó el equivalente al 15,3% del PBI menor en 2,4% al año anterior, y la presión tributaria cayó de 15,5% del PBI en 1985 a 13,8% del PBI en 1986. La estructura tributaria evidenció una participación decreciente de los impuestos indirectos a la producción, el consumo y las importaciones, producto de las rebajas de tasas, aranceles y sobretasas a la importación. Además, la recaudación por impuestos a las exportaciones disminuyó como consecuencia de la reducción en el impuesto adicional de 10% a 5% a los productos exportados.

Por otro lado, el gasto corriente se incrementó en 2,1 puntos porcentuales con respecto de 1985, como consecuencia de aumentos en las remuneraciones de los empleados del sector público (12% con respecto del año anterior), con el fin de facilitar la recuperación del poder adquisitivo de los trabajadores.

El Gobierno procedió a fijar los precios de los bienes y servicios administrados por las empresas públicas, que en algunos casos implicaba subsidios por parte del Gobierno Central. No obstante, este incremento en el gasto corriente no financiero fue parcialmente contrarrestado por la menor inversión pública de las empresas del Estado, que redujeron sus gastos de capital en más de 30% producto del mayor grado de control del gasto y los problemas de liquidez de las empresas.

A partir de estas medidas, el nivel total de gastos decreció en 2 puntos porcentuales determinado también por el menor nivel de servicio de deuda externa.

En un contexto de tasas de interés internacionales altas, menores términos de intercambio y la negativa por parte del gobierno peruano de cumplir con los pagos atrasados de la deuda el acceso a financiamiento externo se había visto restringido.

El menor acceso a crédito externo empezó a afectar el crecimiento de la economía a través de menores tasas de inversión privada y la suspensión de los flujos de dinero del exterior proveniente de organismos multilaterales para realizar proyectos de inversión. A partir de esto se decretaron una serie de medidas destinadas a postergar el pago de la deuda pública externa y promover otros mecanismos de compensa-

ción, como por ejemplo el pago en especies. De este modo, en 1985 el Gobierno limitó los pagos del servicio de la deuda externa al 10% del valor de las exportaciones de bienes y servicios, durante un lapso de 12 meses. Estas medidas evidenciaron que durante este período el Gobierno dejó de lado el objetivo de sostenibilidad de la deuda a favor del crecimiento de corto plazo.

Como resultado de la baja de impuestos y del aumento de gastos corrientes el déficit económico del SPNF se ubicó en 7% del PBI en 1986, determinado principalmente por el déficit del Gobierno Central (4% del PBI). Las cuentas fiscales reflejaron una reducción de la presión tributaria equivalente a 1,7% del PBI (pasando de 15% del PBI en 1985 a 13,3% en 1986) y se recurrió a financiar el déficit tanto con recursos externos como internos, entre los que destacan los créditos en moneda nacional otorgados por el Banco Central y el Banco de la Nación (2,2% del PBI).

**CUADRO 4: FINANCIAMIENTO  
(% del PBI)**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>Financiamiento total</b>	-7,6	-3,6	-7,4	-10,0	-11,8	-10,9
<b>Externo</b>	5,7	5,5	4,2	3,6	5,0	5,6
<b>Interno</b>	2,0	-1,9	3,3	6,5	6,7	5,4
<b>Bonos</b>	0,3	0,5	n.d.	n.d.	0,1	0,2
<b>Crédito Sist. Financiero</b>	0,8	-2,9	2,4	4,3	1,9	1,8
<b>Banco Central</b>	0,9	-0,8	1,5	3,8	1,2	1,2
<b>Banco Nación</b>	0,3	-2,6	0,7	0,2	0,3	n.d.
<b>Resto</b>	-0,4	0,5	0,2	0,3	0,4	0,6
<b>Otros</b>	0,9	0,4	0,6	0,8	3,4	2,0

*Fuente: BCR*

Del mismo modo, en 1986 no sólo se mantuvo la decisión de restringir el pago del servicio de la deuda al 10% del valor de las exportaciones sino que a partir de agosto se decretó la suspensión por 2 años de remesas por concepto de utilidades, dividendos, regalías y pago del servicio de la deuda externa privada de mediano y largo plazo, excluyendo aquella originada desde el 28 de julio de 1985.<sup>10</sup>

En esta medida se incluyó a las empresas extranjeras, de modo que a la fecha de vencimiento de las obligaciones de la empresa, esta debía depositar el equivalente de su deuda en moneda nacional en el BCR. El BCR se haría cargo de dichos pagos en representación del deudor, según acuerdos de renegociación aprobados por el MEF en los que el Estado

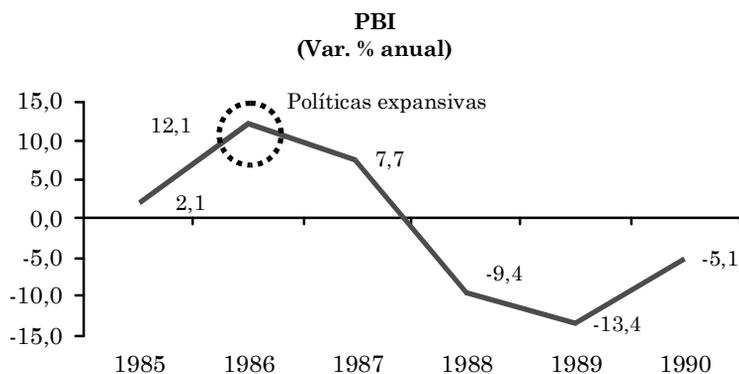
<sup>10</sup> BCR. Memoria anual 1986.

asumiría los intereses, costos financieros y otros costos derivados.

Como consecuencia de estas medidas el aislamiento internacional era creciente. El FMI había declarado a Perú como inelegible para recibir su apoyo y amenazaba con declararlo como “no cooperante”. Este *status* implicaba la expulsión posterior del sistema del FMI.

A pesar de esto, las medidas orientadas a reactivar la economía tuvieron éxito, de modo que se consiguió un crecimiento importante de la economía (8,6% en 1986 y 6,9% en 1987). Sin embargo, se produjo también una caída en la recaudación fiscal. Los ingresos del gobierno se contrajeron en 21,2%, generando una caída en la presión tributaria de 3 puntos porcentuales (de 13,3% a 10,3% del PBI). Esto se debió a la reducción de tasas de los principales impuestos como IGV y aranceles y a la disminución de la tasa promedio efectiva del Impuesto único a la renta.

Con la finalidad de contrarrestar este impacto negativo sobre la recaudación se incrementó la tasa impositiva del ISC y se incorporaron nuevos productos a las partidas afectas a este impuesto. Además, se incrementaron los porcentajes de pagos a cuenta del impuesto a la renta y al patrimonio y se crearon tributos especiales de carácter temporal sobre las rentas de trabajo y la compra de dólares para gastos de turismo, a pesar de que estas medidas atentan contra la neutralidad y simplicidad de la estructura tributaria incrementando la evasión e ineficiencia en el sistema.



Fuente: BCR

A pesar de los esfuerzos emprendidos, 1987 cerró con una menor recaudación y un mayor gasto corriente, producto de incrementos continuos y generalizados en las remuneraciones del sector público, que no lograron ser contrarrestados por una nueva reducción de 16% en los gastos de capital.

Del mismo modo, el menor dinamismo en el reajuste de precios y tarifas de los bienes públicos generó un déficit económico de 8,4% del PBI, que se tradujo en una creciente demanda de financiamiento proveniente del sistema bancario interno en un contexto de restricción de acceso al crédito.

Como respuesta a los problemas de caja fiscal y falta de acceso a financiamiento externo hacia 1987, se había mantenido la política de no amortizar la deuda de los organismos multilaterales con quienes no se consiguiera un flujo neto positivo en la balanza de pagos, lo cual conllevó a la paralización de los proyectos y la suspensión de desembolsos y préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).<sup>11</sup>

El monto de la deuda externa pública y privada al mes de diciembre de 1987 fue de \$ 15 441 millones, mostrando con ello un aumento de 6.7% con respecto de 1986. La deuda de largo plazo, que constituía el 91% del total, se incrementó en 6,4% con respecto del año anterior, mientras que la de corto plazo se incrementó en 8.9%. Así, el coeficiente de la deuda externa total con respecto al PBI fue de 57.5%.

El Banco Central financió cerca de la mitad del déficit económico al emitir financiamiento neto por 4,6% del PBI. Estos recursos estaban orientados al apoyo del Tesoro Público para la cancelación de obligaciones corrientes y de capital y se convirtieron en una variable determinante del incremento de la inflación, la cual cerró el año con un aumento de 114%.

De este modo, en un contexto de hiperinflación e ingresos fiscales decrecientes la inversión extranjera estaba paralizada y la inversión nacional era inviable, debido a falta de acceso al financiamiento de corto y largo plazo, lo cual a su vez dificultaba la aplicación de medidas correctivas.

Posteriormente, entre 1988 y 1990, el déficit fiscal se agrava como consecuencia de las medidas previas. Este resultado hace necesario incluir la reducción del déficit fiscal en los objetivos de política económica, marcando el inicio de una segunda etapa.

### ***b. Segunda etapa: hiperinflación y desequilibrios fiscales***

En 1988 se esperaba que las soluciones planteadas para reducir el déficit fiscal estuvieran en línea con eliminar las exoneraciones y los

---

<sup>11</sup> Abusada 2000.

subsidios y recortar los gastos corrientes. Sin embargo, el Gobierno optó por aumentar la intervención del Estado en la economía generando distorsiones e ineficiencias.

A partir de 1988 se busca incrementar la recaudación con nuevos impuestos que finalmente actuaron como fuentes de distorsión afectando la simplicidad, y neutralidad de la política fiscal. La adopción de este nuevo conjunto de medidas tributarias estuvo dirigida a evitar mayores rezagos en la recaudación de impuestos respecto de la creciente inflación. Es así que se realizan reajustes de precios de bienes públicos y tarifas, se crea el Impuesto Especial al pago en moneda extranjera por concepto de exportaciones, logrando incrementar la recaudación por concepto de Otros Ingresos en 89%. Adicionalmente, se establece un arancel mínimo de 10% sobre el valor CIF de las importaciones y se modifican las tasas y el sistema de pagos a cuenta del IGV e ISC (excepto a combustibles). Asimismo, se elevan los porcentajes de pagos a cuenta de los impuestos a la renta y al patrimonio.

La restricción de acceso al crédito generó contradicciones en la política económica del Gobierno. Por un lado, Alan García buscaba el contacto directo con empresarios importantes, con el fin de persuadirlos a invertir en el desarrollo de la capacidad productiva. Mientras que, por otro lado, en su necesidad de aumentar los ingresos del Gobierno, a comienzos de 1987 las empresas privadas fueron obligadas a prestarle dinero al Estado. Así, las empresas fueron forzadas a comprarle al Estado bonos obligatorios por hasta el 30% de las utilidades brutas que habían obtenido en 1986. Con esta medida, el gobierno provocó reacciones adversas en el sector empresarial, a partir de lo cual, al poco tiempo, algunas empresas fueron exoneradas del pago obligatorio y finalmente el programa fue cancelado.<sup>12</sup>

Con el objetivo de corregir el desbalance fiscal, se buscó reducir el total de gastos del gobierno central, logrando alcanzar un nivel de 15,6% del PBI, inferior en 1,8% del PBI con respecto del año anterior. Esta disminución se observó en casi todos los rubros del gasto, especialmente remuneraciones, defensa nacional y gastos de capital.<sup>13</sup>

De este modo, se establecen límites al gasto, de acuerdo a las posibilidades de financiamiento y se inicia una recomposición del mismo. Esta recomposición implicó una contracción de 43% de los gastos de

---

<sup>12</sup> Jorge Baca en Abusada et al (2000).

<sup>13</sup> BCR. Memoria anual 1988.

capital con respecto del año anterior, mayores recursos destinados a programas especiales como el de “Asistencia Directa (PAD)”, Alimentación (PAN) y “Apoyo a los ingresos temporales (PAIT)”, así como nuevos incrementos en los salarios. Sin embargo, esta vez los aumentos estuvieron enmarcados en el objetivo general de restricción del gasto público, lo cual conllevó a una caída en el salario real de los trabajadores de 60%. No obstante, la elevada inflación (1 722%) y la caída del producto (-9,3%), sumado a que los precios públicos no se sinceraron, generó una contracción de los ingresos tributarios de 20%, lo cual llevó la presión tributaria a niveles de 9,1% del PBI, obstaculizando el cumplimiento de reducción del déficit fiscal.

En este contexto, el resultado económico continuó agravándose determinado por el déficit fiscal de las empresas públicas y el Gobierno Central. En el caso de las empresas el déficit alcanzó el 3,4% del PBI y se debió a que los reajustes de sus tarifas se realizaban a un ritmo menor al de sus costos. Por otro lado, el déficit del Gobierno Central (9,5% del PBI) se debió a la menor recaudación de impuestos y la rigidez en los gastos, ya que gastos corrientes permanentes, como remuneraciones representaron el 80% de los ingresos del Gobierno Central.

Con la finalidad de aumentar los ingresos del Gobierno, a fines del tercer trimestre de 1989 se dispusieron diversas medidas tributarias, sin embargo, estas contribuyeron a aumentar la dispersión de los tributos más que a aumentar la recaudación. Entre las principales medidas destacan la creación de un impuesto que gravó los débitos de las cuentas corrientes mantenidas en los bancos y el aporte de una contribución extraordinaria de una sola vez equivalente a 2,5% de los ingresos devengados por las empresas.<sup>14</sup>

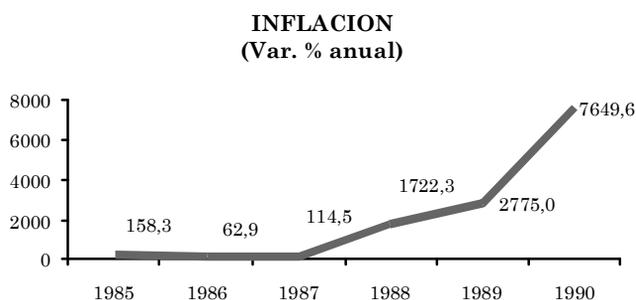
**CUADRO 5: INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL**  
(% del total de ingresos tributarios)

	1985	1986	1987	1988	1989
<b>Ingresos Directos</b>	16,0	27,0	24,0	28,0	20,0
<b>Impuestos Indirectos</b>	55,0	47,0	52,0	59,0	53,0
<b>Impuestos al exterior</b>	25,0	23,0	21,0	15,0	17,0
<b>Otros</b>	4,0	3,0	3,0	6,0	13,0
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: BCR

<sup>14</sup> BCR. Memoria anual 1989.

Estas medidas lograron incrementar la recaudación del rubro Otros e impuestos indirectos, sin embargo esta mejora en la recaudación fue contrarrestada por la caída de los ingresos por impuestos directos, en especial en el rubro impuestos al patrimonio que se contrajo en 58% como consecuencia de que el factor de corrección de dichos pagos fue incrementado a un ritmo menor al de la inflación.



Fuente: BCR

De este modo, los ingresos del gobierno central continuaron cayendo, debido a la inflación creciente, la recesión de la actividad económica, los reajustes insuficientes de los principales precios de bienes públicos y la modificación en la distribución del precio de venta de los combustibles, lo cual llevó la presión tributaria por debajo del 6% del PBI a fines de 1989.

La política de control de gastos continuó y en 1989 se adoptó una política estricta del manejo de caja, que logró reducir el gasto total en 31% con respecto del año anterior, a la vez que generó una continua acumulación de impagos.

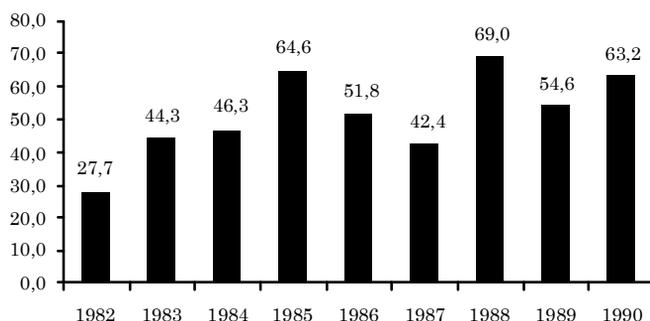
A pesar de la reducción de los ingresos y la rigidez de los gastos que limitaban el manejo de los mismos, el resultado económico del SPNF mostró una recuperación con respecto del año anterior. En 1989 el déficit del SPNF fue de 5,5% del PBI. Esto se debió a la recuperación en los resultados de las empresas públicas que registraron un déficit equivalente a 1,6% del PBI, producto del impacto decreciente del deterioro real del tipo de cambio sobre sus costos y la reducción del monto de subsidios en el caso de los principales bienes y servicios comercializados por las mismas.

No obstante, el déficit continuó financiándose de manera interna utilizando recursos provenientes del Banco Central y de la emisión de bonos, lo cual incrementó el servicio de la deuda (Amortizaciones e Intereses) de

2,5% del PBI a 4,8% en 1989, a la vez que se incumplieron numerosos compromisos de pago con los contratistas, proveedores y trabajadores de Petroperú. Adicionalmente, en el componente interno del financiamiento resaltó el rubro “otros y discrepancias” que contenía los desfases entre los pagos efectivamente realizados respecto de los autorizados.

A raíz de los atrasos en la deuda, los organismos multilaterales solicitaron la limpieza de los atrasos como pre-requisito para reiniciar las negociaciones, sin embargo, es recién en 1988 que el Presidente García decide intentar remediar la situación, al caer en cuenta que el costo que se había generado era demasiado alto en términos del funcionamiento de la economía.

#### DEUDA PUBLICA EXTERNA COMO PORCENTAJE DEL PBI (%)



Fuente: MEF

La situación macroeconómica había hecho imposible para el flujo de caja del país cubrir los atrasos de pagos al exterior. Por esta razón, en coordinación con el FMI y el Banco Mundial, se propone un esquema para reunir a países amigos que ayudaran al país a cubrir estos atrasos. Estos intentos fracasaron principalmente por falta de voluntad política por parte del Gobierno peruano.

Luego de los fracasos, el FMI endureció su posición y a fines de 1989 comunicó al país que su falta de cooperación resultaría en la expulsión del Perú de este organismo. A su vez, el FMI suspende toda asistencia técnica al Perú.<sup>15</sup>

A partir de esto García decide negociar con el FMI y reiniciar los

<sup>15</sup> Abusada. 2000

pagos. Se diseñó un programa económico de mediano plazo y el FMI aceptó asistir al Perú en la consecución de fondos internacionales para el pago de sus atrasos.

La situación con el FMI se solucionó a fines de 1989, sin embargo el conflicto con los demás organismos, como el Banco Mundial y el BID persistió en medio del deterioro de la situación macroeconómica, evidenciándose en un menor ritmo de crecimiento, una brecha fiscal más pronunciada y niveles de inflación de hasta cuatro dígitos.

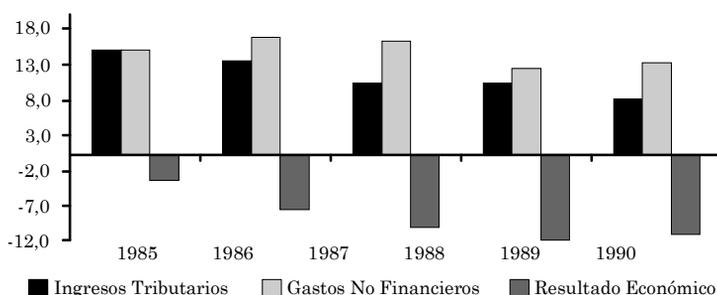
**CUADRO 6: OPERACIONES DEL SPNF  
(% del PBI)**

	1985	1986	1987	1988	1989
<b>Ingresos Corrientes</b>	17,2	15,0	11,4	11,9	8,7
<b>Gastos Corrientes</b>	11,9	13,0	13,2	10,2	10,2
<b>Gastos de Capital</b>	3,2	3,6	3,0	2,2	2,9
<b>Déficit Económico</b>	-3,6	-7,4	-10,0	-11,8	-10,9

Fuente: BCR

Hacia finales del período de gobierno de García, el Gobierno no había tenido éxito en el cumplimiento de ninguno de sus objetivos de política económica. La economía no sólo no había logrado reactivarse sino que la recesión se había agravado luego de que el producto se contrajera en 13,4% en 1989 y más de 19% acumulado entre 1988 y 1989. Del mismo modo la inflación mostró un crecimiento acumulado de casi 1 000% entre 1985 y 1989 y el déficit del SPNF superó el 10% durante los últimos tres años.

**BALANCE FISCAL  
(% del PBI)**

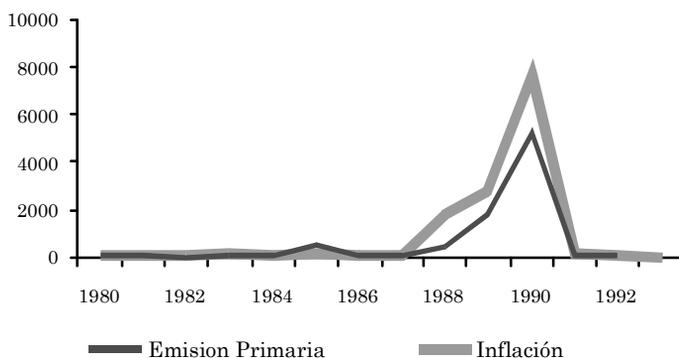


Fuente: BCR

El proceso hiperinflacionario y el déficit fiscal continuaron retroa-

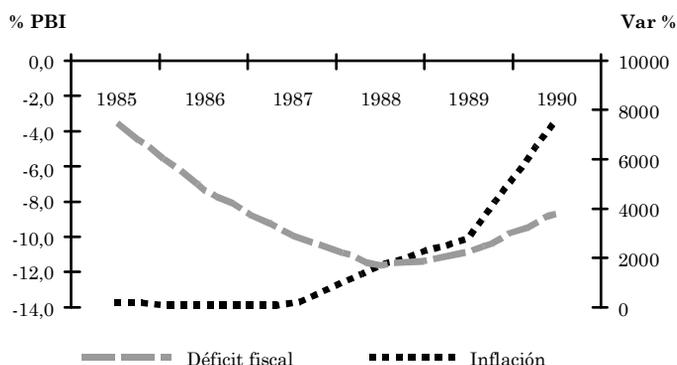
limentándose, ya que al no contar con un Banco Central autónomo, la emisión monetaria no estaba controlada. De este modo, a mayores niveles de inflación, mayor era la reducción en los ingresos tributarios reales, lo cual exacerbaba aún más el déficit fiscal. A su vez, el mayor déficit era financiado con emisión de dinero que alimentaba las presiones inflacionarias en la economía, lo cual provocó que la inflación continuara su tendencia creciente incluso luego del cambio de gobierno.

### EMISION PRIMARIA (var.% anual)



Fuente: BCR

### DEFICIT FISCAL E INFLACION



Fuente: BCR

Durante los cinco años que duró el gobierno del Presidente García, el producto se redujo en 19%, la presión tributaria cayó en casi 4 puntos porcentuales y la inflación se incrementó en más de 4 700%, dejando al país en una clara situación de inestabilidad y retroceso económico.

### **III. Periodo 1990-2001. El proceso de reformas y de consolidación de la disciplina fiscal**

*Luego del período de crisis de finales de la década de los 80's, este periodo se caracteriza por el proceso de reformas, orientadas a incrementar la presión tributaria y lograr institucionalizar el cumplimiento de la disciplina fiscal. Estas reformas generaron beneficios tangibles en el entorno económico, como la reducción de la inflación, la reducción paulatina del déficit fiscal y la mejora en la capacidad del Gobierno para afrontar condiciones externas adversas, como las observadas a fines de la década de los 90's.*

En 1990 Alberto Fujimori asumió la presidencia del Perú, en un contexto de hiperinflación y desequilibrios fiscales. La economía peruana había sido aislada de la comunidad internacional por la moratoria de la deuda y la política de sustitución de importaciones implementada durante el gobierno del Presidente García.

En 1990, la economía retrocedió 5% con respecto del año anterior, acumulando tres años consecutivos de caídas en el producto (la caída acumulada del PBI fue de 18% entre 1988 y 1990). El nivel de PBI per cápita descendió a un nivel similar al de 1960, cayendo 20%<sup>16</sup> entre 1985 y 1990.

La política económica entre enero y julio de 1990 se orientó a controlar los precios de los bienes y servicios públicos, a través de la venta de divisas oficiales a un tipo de cambio subsidiado. Asimismo, se llevó a cabo la indexación parcial de las remuneraciones, lo cual generó que continúe la tendencia creciente de la inflación, llegando a niveles por encima de 2 700% en 1990.

Los altos niveles de inflación, la caída en la presión tributaria (4,1 puntos porcentuales del PBI entre 1985 y 1990), y el reajuste de precios públicos y tipo de cambio generó que el déficit fiscal previo al cambio de gobierno registrara un nivel de 8,9% del PBI.

De este modo, Fujimori debía lidiar con un país cerrado al resto del mundo en un momento en que la globalización cobraba cada vez más importancia y en el cual la capacidad adquisitiva de las familias se redujo drásticamente, incrementando significativamente los niveles de desigualdad y pobreza.

---

<sup>16</sup> BCR. Memoria anual 1990.

Ante esto, el Gobierno de Fujimori llevó a cabo diversas reformas durante su gobierno que tuvieron como principal objetivo erradicar la hiperinflación, logrando la corrección de precios relativos de bienes y servicios públicos y la corrección del déficit fiscal, por medio de medidas orientadas a incrementar los ingresos y mantener una política restrictiva del gasto.

Las reformas de estabilización se dieron en tres etapas: i) Las primeras reformas a inicios del gobierno de Fujimori, ii) la aceleración de las reformas estructurales (entre 1991 y 1993) y iii) el proceso de consolidación de la estabilización (1993-1997). Todo el proceso de estabilización duró casi nueve años y finalizó con la consolidación de la estabilidad de precios y el equilibrio fiscal a finales de los años noventa.

### **i. Programa inicial de estabilización: el shock**

En agosto de 1990 se anunció el programa de estabilización. Sus principales objetivos eran la reducción del déficit fiscal del sector público (para evitar presiones sobre el financiamiento interno), la liberalización de la economía, la generación de elementos que contribuyan al proceso de reincorporación del país al mercado financiero internacional y la eliminación del proceso hiperinflacionario.<sup>17</sup>

Para esto se diseñó un paquete de reformas que incluían el levantamiento de los controles de precios y de tipo de cambio, la instauración de una política monetaria restrictiva y de un manejo diario de caja fiscal que permita restringir los gastos.

Posteriormente, se implementaron medidas de prudencia fiscal. De este modo, se fijó el nivel de gasto en función de la disponibilidad de ingresos, a través de la creación del Comité de Caja, que asignaba los recursos disponibles con una periodicidad mensual.

En los primeros años, el programa de estabilización se sustentó en el mantenimiento de una estricta disciplina fiscal y monetaria. Se diseñó un programa fiscal de emergencia que duró 90 días y que consistía en la instauración de impuestos extraordinarios de fácil recaudación y en la eliminación de exoneraciones tributarias y arancelarias, con el fin de aumentar los ingresos del Gobierno.<sup>18</sup>

En este sentido, durante la primera etapa de reformas se buscó modi-

---

<sup>17</sup> BCR. Memoria anual 1991.

<sup>18</sup> Rodríguez, Valderrama y Velarde, en Abusada et al. 2000.

ficar o eliminar los tributos que generaban distorsiones en la economía. Así, se llegaron a suspender 41 beneficios y exoneraciones del IGV e ISC, y fueron derogados 64 tributos.

Se instauraron una serie de medidas fiscales orientadas a incrementar los ingresos:

- Se aplicó un impuesto temporal a la entrega de moneda extranjera.
- Se crearon impuestos extraordinarios a las exportaciones y al patrimonio, equivalentes al 10% y 1% respectivamente.
- Se elevó en 34 veces el precio de los combustibles, para favorecer la recaudación del impuesto selectivo a los combustibles.
- Se crearon impuestos adicionales como la contribución patrimonial de solidaridad y la contribución patrimonial de bienes asegurados.

Del mismo modo, el gobierno dispuso una serie de medidas referidas a variaciones en las tasas de algunos impuestos (el IGV se redujo de 18% a 14%), a la eliminación de exoneraciones y a la derogación de algunos impuestos.

Se suspendió la prohibición de importaciones, se redujo la dispersión de las tasas arancelarias y se eliminaron algunos tributos aduaneros. La reducción arancelaria disminuyó las 32 tasas que existían, entre 0% y 108% a sólo tres niveles de aranceles de 15%, 25% y 50%, y una sobretasa temporal de 10% que se eliminó en noviembre de 1990.

Sin embargo, la pérdida en el poder adquisitivo continuaba como consecuencia de la inflación. Por esto, el Banco Central otorgó un “crédito puente” inicial, destinado a cubrir los costos de los incrementos salariales. Asimismo, se acordó que este crédito sería el último crédito de financiamiento interno por parte del Banco Central al gobierno.<sup>19</sup>

Durante 1990, los gastos del Gobierno Central representaron el 14,4% del PBI, 1,2 puntos porcentuales por encima del monto observado el año anterior. Esto se debió al aumento en el componente financiero que se incrementó en 56% respecto de 1989.

Inicialmente, las medidas de estabilización agravaron la recesión de la actividad económica y aumentaron la inflación, como consecuencia del ajuste de precios de bienes públicos que habían permanecido controlados hasta el momento.

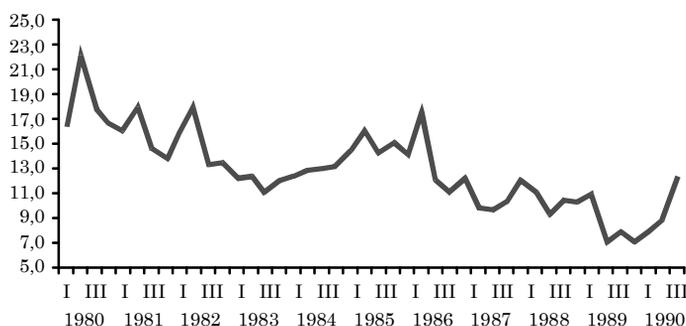
---

<sup>19</sup> Rodríguez, Valderrama y Velarde en Abusada et al. 2000.

Así, la aplicación de estas medidas implicó que en agosto de 1990 se registrara una tasa de inflación de 397%. Sin embargo, en el cuarto trimestre posterior a la aplicación del primer paquete de medidas, las tasas de inflación promedio descendieron a niveles del 13%.

Los ingresos del Gobierno Central alcanzaron el 7,8% del PBI, incrementándose en casi 3 puntos porcentuales con respecto al primer trimestre del año, en el que alcanzó el nivel histórico más bajo (4,6% del PBI). Asimismo, la presión tributaria alcanzó el 10,9% del PBI, el nivel más alto de los últimos 4 años.

#### PRESION TRIBUTARIA (% PBI)



Fuente: BCR

#### ii. Profundización de reformas

En 1991 se había logrado disminuir la inflación de 7 650% a 139%, los ingresos tributarios aumentaron en 400% con respecto a 1990, producto del proceso de simplificación tributaria, que implicó reducir el número de impuestos de 68 a sólo 4 y el déficit fiscal se redujo de 8,7% del PBI en 1990 a 2,9% del PBI.

Asimismo, se redujo la dependencia de financiamiento interno permitiendo una mayor independencia en la política monetaria. Así, el financiamiento interno del déficit fiscal en 1991 fue de -0,6% del PBI frente a 9,2% del PBI en el último año del gobierno anterior.

A pesar del incremento en la recaudación, los niveles de presión tributaria permanecían bajos y resultaban insuficientes para el cumplimiento de las funciones del gobierno. De esta manera, a mediados de 1991 el gobierno tuvo que recurrir a nuevas medidas tributarias de emergencia. Entre las principales disposiciones destacan: el aumento de la tasa del IGV de 12% a 14%, la creación de nuevas contribuciones

extraordinarias (como la contribución sobre el patrimonio personal, sobre acciones y participaciones, que grava la propiedad de acciones comunes y laborales) y la ampliación de la aplicación del ISC a los ingresos percibidos por las instituciones financieras.

Adicionalmente, se introdujo un conjunto de modificaciones al impuesto a la renta de personas jurídicas, con lo cual se redujo la tasa impositiva de 35% a 30% y fue derogada la mayor parte de las exoneraciones. Respecto del impuesto a la renta de las personas naturales, se disminuyó la carga impositiva de contribuyentes con rentas provenientes del trabajo y se redujeron las tasas máximas de las escalas para rentas superiores a 60 unidades impositivas.<sup>20</sup>

De forma paralela en 1991 se inició un proceso de cambios en la administración tributaria. La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) inició un proceso de reforma estructural con el apoyo técnico de organismos internacionales, con el fin de mejorar el proceso de recaudación y fiscalización.

Con respecto del gasto, durante 1991 los gastos del Gobierno Central ascendieron a 9,5% del PBI, esto se debió a que la política del gasto se diseñó sobre la base de la disponibilidad mensual de los recursos tributarios.

Adicionalmente, en línea con el objetivo de reinsertar a la economía peruana en la comunidad financiera internacional, la ejecución de gastos contempló el cumplimiento del servicio de la deuda externa y se hicieron esfuerzos para regularizar los atrasos.<sup>21</sup>

En 1992 y 1993, el Gobierno sumó a sus objetivos previos dar mayor eficiencia al Estado y brindar reglas de juego estables. Para esto decretó una serie de medidas tributarias que buscaban simplificar la legislación tributaria y financiar las operaciones del sector público con tributos de carácter permanente, sin recurrir a tributos de carácter extraordinario.

Se dio importancia a la racionalización del sistema impositivo, lo que implicó la simplificación de los principales impuestos con el fin de ampliar sus bases gravables.

De este modo, como se aprecia en los cuadros 7 y 8 se uniformizaron las tasas del impuesto a la renta de personas jurídicas y se redujo el

---

<sup>20</sup> BCR. Memoria Anual 1991.

<sup>21</sup> BCR. Memorial Anual 1992.

número de escalas del impuesto a la renta de personas naturales, con lo cual el sistema tributario quedó simplificado facilitando la recaudación y fiscalización de los ingresos.

**CUADRO 7: ESCALAS DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS JURÍDICAS (%)**

Escala	1982	1983	1984-1985	1986	1987-1990	1991-1999
Hasta 75 UIT	30,0	32,0	30,0	20,0	35,0	30,0
Hasta 150 UIT	30,0	32,0	30,0	40,0	35,0	30,0
Hasta 1500 UIT	40,0	42,0	40,0	40,0	35,0	30,0
Hasta 3000 UIT	50,0	52,0	50,0	40,0	35,0	30,0
Sobre 3000 UIT	55,0	57,0	50,0	40,0	35,0	30,0

Fuente: SUNAT

**CUADRO 8: ESCALAS DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES**

1982-1984	1985	1986	1987-1990	1991	1992-1993	1994-1999
Hasta 1 UIT 0%	Hasta 3 UIT 0%	Hasta 3 UIT 0%	Hasta 15 UIT 8%	Hasta 15 UIT 8%	Hasta 5,5 UIT 6%	Hasta 54 UIT 15%
Hasta 2 UIT 2%	Hasta 5 UIT 6%	Hasta 5 UIT 4%	Hasta 20 UIT 10%	Hasta 20 UIT 10%	Hasta 15 UIT 10%	Sobre 54 UIT 30%
Hasta 3 UIT 4%	Hasta 7 UIT 7%	Hasta 8 UIT 8%	Hasta 25 UIT 12%	Hasta 25 UIT 12%	Hasta 25 UIT 20%	
Hasta 5 UIT 8%	Hasta 10 UIT 8%	Hasta 14 UIT 13%	Hasta 33 UIT 16%	Hasta 33 UIT 16%	Hasta 35 UIT 30%	
Hasta 7 UIT 13%	Hasta 14 UIT 10%	Hasta 24 UIT 18%	Hasta 41 UIT 20%	Hasta 41 UIT 20%	Sobre 35 UIT 37%	
Hasta 10 UIT 18%	Hasta 19 UIT 12%	Hasta 36 UIT 24%	Hasta 50 UIT 25%	Hasta 50 UIT 25%		
Hasta 14 UIT 26%	Hasta 26 UIT 15%	Hasta 48 UIT 30%	Hasta 60 UIT 31%	Hasta 60 UIT 31%		
Hasta 19 UIT 34%	Hasta 26 UIT 20%	Hasta 60 UIT 36%	Hasta 72 UIT 38%	Hasta 72 UIT 38%		
Hasta 26 UIT 41%	Hasta 51 UIT 25%	Hasta 72 UIT 42%	Sobre 72 UIT 45%	Sobre 60 UIT 37%		
Hasta 36 UIT 50%	Hasta 51 UIT 25%	Sobre 72 UIT 48%				
Hasta 51 UIT 55%	Hasta 69 UIT 35%					
Hasta 73 UIT 59%	Hasta 90 UIT 45%					
Hasta 73 UIT 59%	Sobre 90 UIT 50%					
Hasta 104 UIT 63%						
Sobre 104 UIT 65%						

Fuente: SUNAT

En este período se creó un régimen único simplificado para pequeños contribuyentes que vendieran a consumidores finales (RUS) y un régimen simplificado de determinación de renta para la pequeña empresa (RER), los cuales reemplazaron a los diferentes regímenes especiales para las distintas categorías de impuestos.

Se decretaron diversas medidas tributarias que iban desde el aumento de la tasa efectiva del impuesto a la renta hasta la eliminación de las exoneraciones del IGV, que habían quedado desde la reforma tributaria anterior.

Como se observa en el cuadro 10, la tasa imponible del IGV había experimentado diversas modificaciones en períodos muy cortos de tiempo a lo largo de la década de los ochenta, siendo la tasa impuesta en 1992 la más alta desde 1984.

**CUADRO 9: EVOLUCION DE LA TASA  
DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS  
(%)**

Impuestos	Ene-82	Ene-84	Ago-84	Ene-85	Feb-86	Mar-88	Ago-88	Ene-89	Feb-90	Feb-90	Ago-90	Ene-91	Ago-91	Mar-92
General a las ventas	16,0	18,0	8,0	10,0	5,0	8,5	13,5	13,0	15,0	15,0	11,0	12,0	14,0	16,0
Promoción municipal	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,5	1,5	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Fondo universitario	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0
total	16,0	18,0	8,0	11,0	6,0	10,0	15,0	15,0	17,0	17,0	14,0	14,0	16,0	18,0

Fuente: SUNAT

Asimismo, se introdujo un nuevo marco legal que permitió a la SUNAT y la Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD) perfeccionar los métodos de verificación y fiscalización.

La gestión del sector público estuvo orientada a incrementar la eficiencia del gasto y, en línea con la búsqueda de reglas claras y estables, se introdujeron modificaciones al Código Tributario y se decretó la Ley de Racionalización del Sistema Tributario Nacional y de Eliminación de Privilegios y Sobrecostos, que buscó generar mayor eficiencia en la recaudación.

Esta reforma buscó reducir el número de impuestos y uniformizar las tasas, con lo cual se simplificó la estructura tributaria, al punto de reducir el número de impuestos de 68 a 6 y posteriormente a 4 en diciembre de 1993. Los impuestos que permanecieron fueron: IGV, Impuesto a la Renta, Aranceles e ISC.

Los dos primeras etapas del proceso de estabilización culminaron con la recuperación del crecimiento de la actividad económica (el PBI creció 4,8% en 1993, la mayor tasa de crecimiento desde 1987), el menor nivel de inflación desde 1978 y la mayor presión tributaria como porcentaje del PBI desde 1986.

Posteriormente, la tercera etapa del proceso de reformas serviría para lograr la consolidación del equilibrio fiscal a través de mayores ingresos y un mejor control de los gastos corrientes y para reactivar la economía, logrando un crecimiento promedio anual de 7% entre 1993 y 1997.

### iii. Consolidación de la disciplina fiscal

La reestructuración, hecha en las primeras etapas del proceso de estabilización, permitió lograr, durante el período 1993-1997, la consolidación del equilibrio fiscal. Esto fue posible, debido a que la reactivación económica generó mayores ingresos, y los gastos corrientes fueron controlados.

Los ingresos tributarios del Gobierno Central crecieron 51% en 1994 y 27% en 1995. En estos años, el resultado primario del Gobierno Central

fue positivo (0,6% y 0,3% del PBI respectivamente), mientras que el déficit fiscal se redujo significativamente, pasando de 7,8% en 1990 a 0,5% en 1997. Del mismo modo, en 1997 el Sector Público No Financiero obtuvo por primera vez en 30 años un superávit fiscal de 0,1% del PBI.

**CUADRO 10: OPERACIONES DEL SPNF  
(% del PBI)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Ingresos Corrientes</b>	11,7	12,1	13,6	13,7	14,7	15,3	15,8	16,0
<b>Gastos Corrientes</b>	10,3	8,9	9,9	9,4	10,2	11,4	11,5	11,4
<b>Gastos de Capital</b>	1,8	2,0	3,2	3,7	4,4	4,2	3,7	3,7
<b>Resultado Económico</b>	-8,7	-2,9	-3,9	-3,1	-2,8	-3,2	-1,1	0,1

*Fuente: BCR*

Como consecuencia de las primeras privatizaciones exitosas, la rápida ganancia de reservas internacionales y la persistencia en el programa económico el gobierno mejoró su credibilidad. Esto unido a la corrección al alza de los precios de bienes públicos permitió reducir considerablemente la inflación, la cual pasó de 39,5% en 1993 a 6,5% en 1997.

Otra reforma importante, consolidada en 1993, fue la autonomía legal del Banco Central de Reserva (BCR) que, si bien fue establecida en la Constitución de 1979, se ratificó y reforzó en la de 1993, pues de acuerdo a la Constitución de 1979 una ley ordinaria podía afectar dicha autonomía.

Adicionalmente, la Constitución de 1993 prohíbe que el BCR conceda financiamiento al Sector Público, más allá de la adquisición de títulos en el mercado secundario y la Ley Orgánica del BCR, publicada en 1992, establece un límite anual para la adquisición de estos títulos, equivalente al 5% de la base monetaria.

Finalmente, en la ley orgánica de 1992, se estableció la autonomía presupuestal del BCR, siendo éste el único responsable de la formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto institucional.

#### **iv. Reinserción del Perú en el entorno internacional**

Paralelamente a estas reformas, la restricción presupuestaria que imponía el aislamiento internacional se mantenía y representaba uno de los principales obstáculos al proceso de estabilización. Es por esto, que la reinserción del Perú a la economía internacional era un tema prioritario para el gobierno de Fujimori, que trabajó con los organismos multilaterales para cumplir con las condiciones necesarias que facilitarían el pago de los atrasos.

El camino hacia la reinserción financiera fue largo y complicado, se requirió la ayuda de algunos países (Estados Unidos, Japón, Alemania, Bélgica, España, Holanda, Suiza, Francia entre otros) y el diseño de diversos programas financieros y compromisos específicos con los organismos internacionales que aseguraran el financiamiento requerido para los programas de estabilización previstos.

Finalmente, a mediados de los noventa se logró una solución definitiva y satisfactoria al problema de la deuda peruana que culminó con la operación de recompra de la misma en condiciones muy favorables para el Perú.

#### ***a. Los grupos de apoyo: contribución de otros países***

En 1990 más del 70% de la deuda pública externa se encontraba en situación de atraso.

Con el objetivo de que el Perú se reincorporase a la comunidad financiera internacional se elaboró un programa financiero de dos años, que implicaba cubrir la deuda con las donaciones y préstamos blandos de países amigos.

La primera dificultad fue conseguir que el grupo de apoyo estuviera liderado por un país como Japón o Estados Unidos, con el fin de incentivar la participación de otros países que condicionaban su participación a esto.

Estados Unidos y Japón accedieron a asumir el liderazgo. El Banco Mundial y el Secretario de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuelar, tomaron un papel muy activo en la formación del grupo.

El grupo fue conformado por nueve países desarrollados adicionales y algunos países latinoamericanos. Los aportes más importantes fueron realizados por Estados Unidos, Japón y Alemania, que aportaron más de \$ 1 000 millones a finales de 1991.

En setiembre de 1991, el FMI aprobó un programa de Acumulación de Derechos. Según este, el país se comprometía a la aplicación de un “programa sombra”, con metas específicas que permitan la acumulación de derechos para poder acceder a los recursos del FMI al final del período pactado.

Esta serie de programas de reforma permitieron la cancelación de la mayor parte de los atrasos que mantenía el Perú con los principales organismos internacionales y de este modo, normalizó sus relaciones.

**b. Programa de facilidad ampliada con el FMI y cancelación de los atrasos al Banco Mundial**

En una segunda etapa se iniciaron una serie de gestiones para conformar un segundo grupo de apoyo que permitiera asegurar el financiamiento del programa para los años 1993-1996.

Estas gestiones consistieron, principalmente, en visitas individuales del Ministro de Economía y su asesor a cada uno de los directores ejecutivos en el FMI pertenecientes a los países que se esperaba que conformaran el grupo de apoyo.

Sin embargo, debido al cambio de gobierno en Estados Unidos, el Perú enfrentó una situación particularmente complicada para conseguir el apoyo de otros países en el proceso de lograr un Acuerdo de Facilidad Ampliada con el FMI, que sucediera al Programa de Acumulación de Derechos.<sup>22</sup>

El nuevo acuerdo con el FMI sería aprobado en marzo de 1993 y consideraba una brecha de \$ 410 millones, que sería cubierta con fondos provistos por los miembros del grupo de apoyo. Sin embargo, sólo se pudo conseguir \$265 millones, fundamentalmente de Japón, Estados Unidos y Alemania.

Las metas del Programa de Acumulación de Derechos se cumplieron rigurosamente y, en muchos casos, fueron superadas ampliamente. Esto facilitó el camino para la aprobación del primer Acuerdo de Facilidad Ampliada que abarcaría el período 1993-1996, y que permitía al Perú acceder a recursos del FMI por el equivalente de \$1 395 millones durante un período de 3 años a partir de 1993.<sup>23</sup>

El Perú constituía el mayor deudor del Banco Mundial, sus atrasos representaban más de la mitad de los atrasos totales del Banco. Y, dado que el Perú había reasumido sus pagos al FMI en 1989, y había mantenido impagas sus obligaciones corrientes con el Banco Mundial, existía presión en el interior de la institución para el diseño de una estrategia de repago.

En 1992, el Directorio del Banco Mundial aprobó tres préstamos por \$1 000 millones para un ajuste estructural en temas relacionados a la reforma del sector comercial y el ajuste del sector financiero peruano.

---

<sup>22</sup> Abusada 2000.

<sup>23</sup> Abusada 2000.

El Perú procedería a llevar a cabo las reformas detalladas en cada una de las cartas de políticas que habían sido negociadas, antes de proceder al desembolso de fondos por parte del Banco Mundial.

De esta manera, la mayor parte del proceso de reformas estructurales realizadas en el Perú en los años noventa se realizó gracias a estos tres préstamos de ajuste, el crédito de ajuste del BID y el Programa de Acumulación de Derechos del FMI.

Asimismo, se planteó hacer efectiva la cancelación de atrasos con el BID y el Banco Mundial. Sin embargo, esto no se llegó a concretar, debido a que luego del autogolpe de abril de 1992 los desembolsos del grupo de apoyo y del Banco Interamericano de Desarrollo fueron suspendidos. De este modo, los pagos de los atrasos tanto con el Fondo Monetario como con el Banco Mundial fueron regularizados recién en 1993.

### ***c. Negociación con el club de París***

El programa de Acumulación de Derechos con el FMI implicaba un importante alivio en los pagos de los vencimientos de la deuda comercial bilateral, y constituía un pre-requisito para acudir al Foro del Club de París para la negociación del grueso de la deuda bilateral peruana.

A partir de los años sesenta el Perú mantuvo la mayor proporción de su deuda pública externa en la forma de créditos oficiales bilaterales.

Aproximadamente el 40% de la deuda externa de Perú eran adeudados al Club de París, es decir, de un total de deuda de \$ 19 000 millones, \$ 7 500 millones eran adeudados al Club de París. El Perú planteó la refinanciación de \$6 160 millones, de los cuales casi todo correspondía a créditos vencidos e impagos desde el año 1983.

El programa económico peruano buscaba la obtención de un alivio en los pagos al Club de París equivalente a \$5,700 millones para el período 1991-1992. Así, el período que agrupaba a los vencimientos que serían reprogramados (período de consolidación) se fijó para coincidir con el período del programa de Acumulación de Derechos con el FMI.

Las principales características de la reprogramación obtenida en el Club de París en 1991 fueron: la reprogramación del 100% de los montos del principal, los intereses e intereses moratorios impagos al 30 de setiembre de 1991, y el 100% de los vencimientos de principal e intereses, entre octubre de 1991 y 31 de diciembre de 1992.

Finalmente, con respecto a la deuda concertada después del 1 de enero de 1983, se acordó que el 100% de principal, intereses e intereses en mora, a setiembre de 1991, se pagara en doce cuotas semestrales iguales a partir de 1993.

La negociación de París de 1991 fue un paso fundamental para la viabilidad del programa. Se trató de una de las negociaciones de mayor monto en la historia del Club de París y permitió la reprogramación de \$6 592 millones.

En las conversaciones bilaterales que implementarían el acuerdo, el Perú obtuvo condiciones aún mejores, en un acuerdo sin precedentes en el Club de París. Así, los pagos por todo concepto de deuda al Club de París se limitarían a \$345 millones para el período de consolidación octubre 1991-diciembre 1992.

Luego de completarse la ronda de negociaciones bilaterales para la implementación de los términos de la Minuta del Club de París de 1991, el Perú negoció condiciones excepcionales que excedieron los términos usualmente negociados.

De esta forma, el monto que se llegó a pagar a los países del Club de París en el período de consolidación fue de solamente \$170 millones, inferior al estimado en la negociación de París y sustancialmente menor al monto estimado como pago de deuda pública a países del Club de París en las estimaciones del Programa de Acumulación de Derechos, el cual incluía para el período un monto de pago de \$836 millones.

#### **d. *Recompra de deuda***

En 1992 el banco de inversión *J. P. Morgan* hizo la primera oferta para adquirir la deuda peruana, ofreciendo una recompra de hasta \$600 millones de principal, con un financiamiento parcial del propio banco. Finalmente, esta propuesta no logró materializarse.

En abril de 1994, el Perú estaba avanzado en su proceso de estabilización y había normalizado sus relaciones con las entidades financieras multilaterales y el Club de París. En este contexto, se iniciaron las negociaciones con la banca comercial para realizar la recompra de deuda en el mercado secundario.

A mediados de 1994, la deuda comercial peruana se transaba en el mercado al 50% de su valor nominal. No obstante, a diferencia de la deuda de otros países, el precio de mercado de la deuda peruana in-

cluía el 100% de los intereses devengados, los cuales eran superiores al 120% del principal, aun sin considerar intereses moratorios.

La operación de recompra se acordó con el *Swiss Bank Corporation* y para tal efecto se dictaron los dispositivos legales para adecuar los estatutos del Banco de la Nación, y se creó una comisión especial del Directorio encargada de la administración de los recursos en moneda extranjera. De este modo, hacia 1996, el programa de recompra permitió retirar del mercado más de un tercio del total de deuda comercial peruana.

#### **v. Deterioro del entorno externo: Fenómeno del Niño y crisis Asiática**

Hacia 1997, la economía peruana había logrado consolidar la estabilidad de precios y el equilibrio de las cuentas fiscales, el déficit fiscal era cercano a cero y el nivel de inflación era ligeramente superior al 6%.

La economía había crecido a una tasa promedio de 4% entre 1990 y 1997, la inversión privada se había recuperado pasando de representar el 12% del PBI a inicios de 1990 al 19% del PBI en 1997. Asimismo, los ingresos tributarios mostraban niveles de 14% del PBI (en 1990 representaban apenas el 10%).

Sin embargo, en 1998, el Perú experimentó tres choques negativos que deterioraron la economía.

El primer choque fue el Fenómeno del Niño que si bien mostró efectos moderados en el PBI agregado, afectó drásticamente al sector pesca y por consiguiente a los ingresos por exportaciones pesqueras (las exportaciones de productos pesqueros se redujeron 64% con respecto al año anterior).

El segundo choque externo fue la caída de los términos de intercambio iniciada a mediados de 1997. Los precios de exportación cayeron 32,7% entre junio de 1997 y enero de 1999. Esta situación agravó el deterioro de la balanza comercial exacerbando la brecha externa y las dificultades para financiarla.

El tercer choque negativo fue la crisis asiática, que en 1997 ocasionó la salida masiva de capitales de los países de Asia, quienes en la década de los noventa habían sido considerados “milagros” de crecimiento. Esta situación generó la interrupción del financiamiento externo de corto plazo a los bancos peruanos, lo cual limitó el crecimiento del crédito y del producto. Entre fines de agosto y fines de

diciembre de 1998, las líneas de crédito cayeron en más de 20% conduciendo a una restricción crediticia que provocó una cadena de cesación de pagos y llevó al cierre de algunos bancos peruanos. La contracción del crédito llevó a una caída en la demanda interna de 7% en el cuarto trimestre de 1998 y de 10,6% en el primer trimestre de 1999; y a una devaluación del tipo de cambio. Sin embargo, la inflación, se mantuvo con una tendencia a la baja, manteniéndose alrededor de 3% entre 1999 y el año 2000.

Esta situación motivó al gobierno a implementar una política fiscal y monetaria restrictiva, con el fin de controlar el gasto y no continuar agravando el déficit de cuenta corriente, ni regresar a los niveles de déficit fiscal de los años previos. Sin embargo, estas medidas afectaron el consumo privado y la inversión, que al caer un punto y tres puntos porcentuales respectivamente, desaceleraron el crecimiento de la economía en 1999.

La reacción del gobierno ante este episodio marca una diferencia clave respecto de la política fiscal implementada en los ochentas frente a la reversión de términos de intercambio. Contraria a la política restrictiva implementada a fines de los noventa, en los ochentas la reacción del gobierno fue de incrementar el gasto público y elevar las tasas de impuestos, amplificando el efecto negativo sobre el producto.

Es así que en 1999 la política fiscal dio un giro. Durante los primeros siete meses de 1999 se buscó aplicar una política fiscal anticíclica del gasto público que se vio reflejada en el adelanto y/o incremento de algunos gastos, como por ejemplo el gasto en remuneraciones.

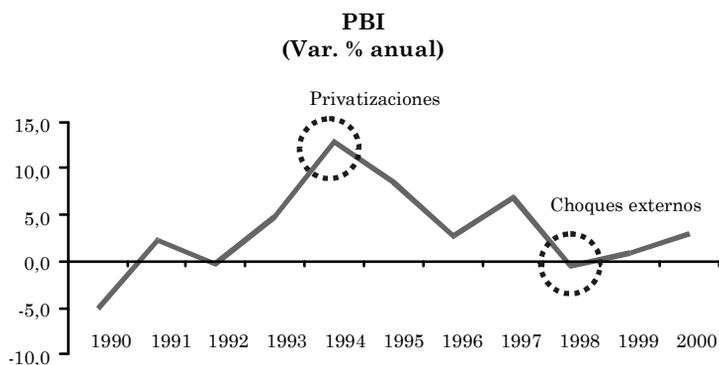
A pesar de que los precios de las exportaciones habían caído casi 30% con respecto a 1997 y que los ingresos fiscales se habían contraído cerca de 10%, el gobierno incrementó las remuneraciones públicas en 16% generando un deterioro en la brecha fiscal.

Adicionalmente, el Gobierno introdujo exoneraciones fiscales a la Amazonía, redujo el IGV al arroz a 5% y el Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES) a 5%; asimismo, disminuyó y eliminó el Impuesto Extraordinario a los Activos Netos (IEAN).

Como consecuencia de estas medidas el déficit fiscal aumentó fuertemente (de 0,9% del PBI en 1998 a 3,2% del PBI en 1999). Sin embargo las acciones de política anticíclica suavizaron la desaceleración en el crecimiento del producto, que pasó de 6,9% en 1996 a 3,0% en el año 2000.

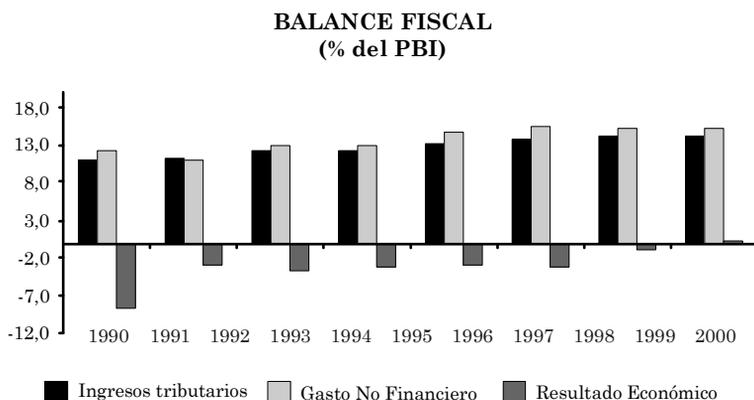
Posteriormente, el deterioro de la situación fiscal provocó que el gobierno retorne a una política más austera del gasto. En este sentido, se rebajaron en 15% los sueldos públicos mayores a S/.8 000 y se pospuso la eliminación del IES.

En el año 2000 la economía logró recuperarse de los efectos adversos de los choques externos. De este modo, la tasa de crecimiento del PBI pasó de 0,9% en 1999 a 3% en el 2000 y la inflación se mantuvo estable en niveles cercanos al 3,7%.



Fuente: BCR

Sin embargo, el sector fiscal mantenía niveles de déficit cercanos al 3% del PBI, por lo cual era necesario continuar con los esfuerzos de incrementar la presión tributaria y a la vez de mantener un manejo eficiente del gasto.



Fuente: BCR

En el 2001 el cambio de gobierno marcó dos etapas en la evolución de las cuentas fiscales. En el primer semestre, los ingresos por concepto de regularización del impuesto a la renta se incrementaron considerablemente. El gobierno rebajó los aranceles de 1 416 partidas arancelarias a 4% reduciendo el arancel promedio de 13,3% a 11,8%. La política fiscal del gobierno de transición se basó en la restricción del gasto público, lo que llevó a una reducción de gasto corriente y un recorte de proyectos de inversión.

A partir de la segunda mitad del 2001, el gobierno del Presidente Toledo aplicó una política fiscal expansiva, con el fin de impulsar la demanda interna. Así, se redujo el Impuesto extraordinario a la solidaridad de 5% a 2%, se elevó la tasa del Impuesto a la Renta de 20% a 27% y se creó un impuesto de 4% sobre los dividendos.

Por el lado del gasto, el aumento en remuneraciones y el mayor gasto en programas sociales provocaron un cambio de tendencia del gasto con el objetivo de producir un impulso fiscal.

#### **IV. Periodo 2002-2007. Entorno internacional favorable, manejo fiscal responsable y agenda pendiente**

*En un contexto favorable de elevados precios de exportación y tasas de interés internacionales bajas, el manejo de política fiscal fue, en general, responsable durante el período 2002-2007. Esto permitió que paulatinamente el Gobierno realice cambios claves a favor de la sostenibilidad fiscal, pero también estableció nuevos retos. En este sentido, durante este período se realizaron mejoras importantes, como la reinserción de Perú al mercado internacional de capitales o las mejoras en el nivel, la composición y el perfil de pagos de la deuda pública externa. Sin embargo, también se presentó el reto de atender algunas reformas pendientes, como la necesidad de reducir la rigidez del gasto público y garantizar la asignación eficientemente el gasto descentralizado en inversión pública, en un contexto de relativa abundancia de recursos.*

Luego de la etapa de reformas, desde el año 2002, la política fiscal tuvo como principal objetivo mantener y consolidar la sostenibilidad de las finanzas públicas, a través de la reducción progresiva del déficit fiscal. Además, el Gobierno buscó apoyar la recuperación de la demanda interna para revertir la tendencia recesiva observada durante 1998 y el 2001.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> BCR. Memoria anual 2002.

La necesidad de aumentar el gasto público requería elevar los ingresos decrecientes, a fin de no deteriorar el déficit fiscal. Para ello, el Gobierno estableció diversas medidas. En 2002 el Perú emitió bonos globales por \$500 millones. Esto marcó el retorno del Perú a los mercados de capitales externos después de más de 70 años. Así, los recursos captados fueron usados para cubrir las necesidades de financiamiento del año.

Por otro lado, a fines de 2001 ya se había modificado la estructura del impuesto a la renta a personas naturales, elevando la tasa marginal máxima de 20% a 27% e introduciendo una tasa intermedia adicional de 21%, con lo cual la estructura tributaria contemplaba tres tasas impositivas (15%, 21% y 27%). Adicionalmente, en el 2002 la SUNAT implementó una serie de medidas administrativas que tuvieron un impacto importante en la recaudación. Las principales medidas administrativas dictadas por SUNAT fueron:

La creación del sistema de retención del IGV: se designaron inicialmente 1 202 empresas encargadas de descontar parte del IGV a sus proveedores.

La creación del sistema de detracciones: la empresa paga parte del futuro IGV de su proveedor con recursos propios para descontarlo cuando se realice la operación.

El establecimiento de la cobranza coactiva vía SIAF: retención de cheques a proveedores del Estado que mantienen deudas en cobranza coactiva con SUNAT.

Asimismo, SUNAT dictó una serie de normas para actualizar la totalidad de datos del RUC y obligar a las personas naturales y jurídicas a presentar información de manera digital. Las personas jurídicas además fueron exigidas de presentar información sobre los socios, directores y gerentes de la empresa. Las normas tuvieron como objetivo facilitarle a la SUNAT el cruce de información para combatir la evasión de impuestos.

A partir de estas medidas, los ingresos corrientes se incrementaron en 5,2% en términos reales con respecto de 2001, producto de la mayor actividad económica (el PBI creció 5% con respecto de 2001) y las medidas emprendidas por el gobierno. Esto fue posible a pesar de la menor recaudación arancelaria producto de la reducción de las tasas

aplicadas a determinados bienes de capital que pasaron de 12% a 4% en setiembre de 2002.<sup>25</sup> De acuerdo a estimaciones de APOYO Consultoría, las medidas administrativas de la SUNAT explicaron buena parte de la recuperación de la recaudación por concepto de IGV a partir de la segunda mitad del 2002.

**MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE SUNAT E IMPACTO EN LA RECAUDACION IGV INTERNO**  
(S/. Millones)

	Ago	Set	Oct	Nov	Dic	Total
Retenciones	97	118	116	125	127	622
Detracciones	15	10	11	11	13	70
Percepciones	0	0	0	3	5	8
Cobranza Coactiva SIAF	2	3	3	3	4	16
<b>Total medidas</b>	114	131	130	142	150	716
<b>Aumento en IGV interno (1)</b>						
Efectivo	95	125	114	108	167	611
Sin medidas SUNAT	-19	-6	-16	-34	18	-105

(1) Respecto de similar mes del año anterior

*Fuente: SUNAT*

Por el lado del gasto, el Gobierno dictó medidas de racionalización del gasto de la administración pública en telefonía móvil, combustibles y publicaciones, así como disposiciones relativas a las adquisiciones de bienes y servicios, escalas remunerativas y viajes al exterior. Por otro lado, con el fin de conformar un sistema de fiscalización integrado capaz de incrementar la eficiencia y productividad en el servicio brindado, el Gobierno dispuso la absorción de ADUANAS por SUNAT.

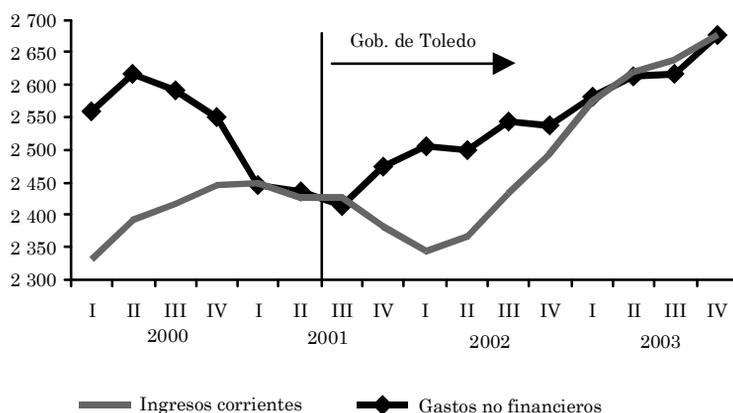
Este conjunto de medidas permitió que en el 2002 el déficit fiscal se redujera de 2,5% del PBI en 2001 a 2,3% del PBI en el 2002.

Durante 2003, la SUNAT continuó con la aplicación de mecanismos de retención, percepción y detracción en la recaudación del IGV. Adicionalmente, se incrementó en 1% la tasa del IGV (de 18% a 19%) y se incluyeron nuevos bienes al sistema de detracciones (ej. servicios de intermediación laboral, materiales de construcción, etc.)

Por otro lado, desde principios del gobierno del Presidente Toledo, el gasto público siguió una tendencia ascendente de la mano de la recuperación de la recaudación tributaria, con lo cual quedo evidenciada la necesidad de recaudar más impuestos para gastar más.

<sup>25</sup> BCR. Memoria anual 2002.

**INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL  
(S/. millones de 1994, promedio móvil 12 meses)**



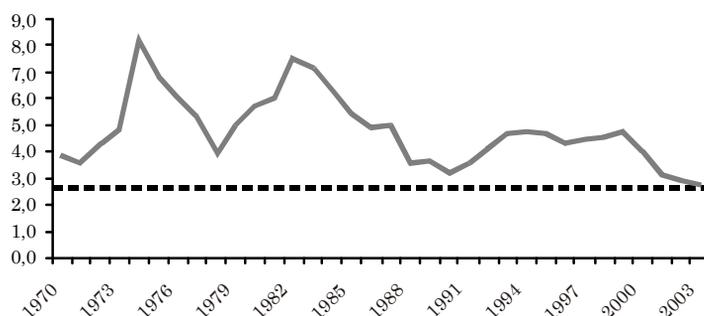
Fuente: BCR

En este sentido, la expansión fiscal del año 2003 estuvo concentrada en el gasto corriente no financiero, en especial remuneraciones (mayores salarios a maestros y Poder Judicial) y transferencias (mayor gasto en pensiones). Estos dos rubros en conjunto explican casi dos tercios del mayor gasto total.

La tendencia de mayor gasto corriente a expensas de menor inversión pública se acentuó entre el año 2000 y 2003. El gasto corriente no financiero del Gobierno Central aumentó su participación dentro del gasto no financiero desde un nivel de 75% en 1992 hasta 87% en 2003. Este aumento de la participación del gasto corriente se hizo a expensas de la participación del gasto de inversión dentro del total, el cual pasó de 25% a 13% al utilizar al gasto en inversión pública como variable de ajuste para mantener controlado el déficit fiscal, que disminuyó de 2,3% del PBI en 2002 a 1,8% en el 2003.

La inversión pública del Gobierno Central, o formación bruta de capital, acumuló una caída al 2002 de casi 40% respecto de fines de 1999. De este modo, si se mide la inversión pública como porcentaje del PBI en el 2003 ésta registró su nivel más bajo desde 1970.

**INVERSION PUBLICA  
(% del PBI)**



Fuente: BCR, Perú en Números

De igual modo, al 2003 el Perú tenía 91% y 86% de los recursos ordinarios y totales del presupuesto asignados a compromisos inamovibles, lo cual lo convertía en uno de los países con el gasto corriente más rígido en el mundo.

**GASTO NO FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL  
(Participación porcentual)**

	1992	1997	2003
<b>Gasto no Financiero</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Gastos Ctes no financieros</b>	<b>75,4</b>	<b>75,6</b>	<b>86,8</b>
Remuneraciones	30,3	27,0	30,9
Bienes y servicios	16,5	22,3	23,6
Transferencias	28,5	26,3	32,4
<b>Gastos de capital</b>	<b>24,6</b>	<b>24,4</b>	<b>13,2</b>

Fuente: BCR

El 2004 fue un buen año en términos fiscales. El crecimiento de la actividad económica, el incremento en los términos de intercambio, las medidas de ampliación de la base tributaria y la creación del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) incrementaron los ingresos tributarios en 9,6% en términos reales con respecto del 2003. La presión tributaria (13,4% del PBI) alcanzó su mayor nivel en los últimos seis años. Los gastos no financieros del Gobierno Central crecieron 4,8% y el déficit fiscal se redujo de 1,8% en el 2003 a 1,1% del PBI en el 2004, el nivel más bajo de los últimos seis años.

Adicionalmente, entre 2003 y 2004 se inició el proceso de descen-

tralización<sup>26</sup> en el cual se transfieren recursos, facultades y funciones en materia fiscal a los gobiernos regionales y locales. A partir de esto la administración de recursos y la ejecución y planeamiento del gasto dejan de ser decisión única del Gobierno Central.

En los siguientes años se continuó avanzando en el objetivo de reducción del déficit económico del SPNF, que fue de 0,3% del PBI en el 2005, el nivel más bajo desde 1997. La mejora en el resultado fiscal se debió al crecimiento de la recaudación por impuesto a la renta, como consecuencia de los altos precios de las cotizaciones internacionales y al menor ritmo de gasto de los gobiernos locales y regionales, que mostraron una baja capacidad de ejecución de los abundantes recursos transferidos por concepto de Canon minero.<sup>27</sup>

Como reflejo de las mejoras fiscales locales y del favorable entorno para el financiamiento externo, en el 2005 se realizaron dos operaciones de pre-pago de deuda por un total de US\$2 313 millones. Con ello, se redujeron las amortizaciones de los próximos años y se mejoró el perfil de la deuda:

Club de París: pre-pago de alrededor de US\$1 555 millones. Con ello, se redujo en cerca de US\$350 millones anuales los pagos de amortización durante los próximos cuatro años.

JAPECO: pre-pago de US\$758 millones. Se redujo en US\$54 millones anuales el pago de amortizaciones en el periodo 2006-2017.

El 45% de estas operaciones fueron financiadas con la colocación de bonos de deuda pública en nuevos soles y a tasa fija en el mercado local. Con esto fue posible reducir la exposición de la deuda pública a *shocks* externos mediante el incremento de la participación de las obligaciones domésticas en el portafolio de deuda total (de 16% a 21%) y el incremento de la deuda a tasa fija (de 51% a 60% del total). Así, el ratio de deuda pública como porcentaje del PBI, se redujo de 45,2% en el 2004 a 39,2% en el 2005.

A partir de este período los ingresos y gastos del SPNF experimentaron cambios importantes. Los principales cambios están relacionados a la composición por tipo de impuesto y gasto, el aporte por actividad económica, los niveles, la dinámica de crecimiento, la participación de los gobiernos subnacionales, entre otros.

---

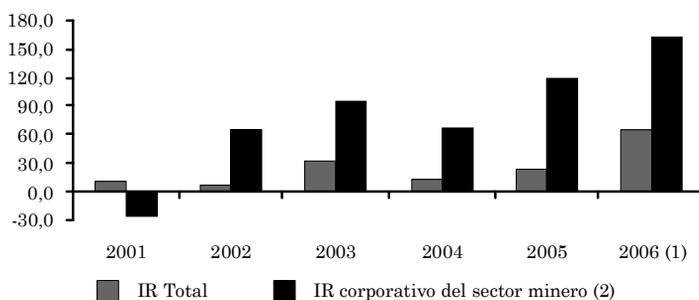
<sup>26</sup> Ver sección: Temas pendientes: El proceso de descentralización.

<sup>27</sup> Ver box: Los abundantes recursos por concepto de Canon.

El 2006 fue el mejor año fiscal en la historia reciente del Perú. El superávit fiscal ascendió a 2,1% del PBI, el ratio más alto desde, al menos, 1970.

La recaudación tributaria aumentó 25,1% en el año -más de lo esperado- y representó el 15,0% del PBI, el mayor ratio de los últimos veintiséis años. Este resultado se debió, principalmente, al fuerte aumento de los precios internacionales de los metales, lo que se tradujo en incrementos espectaculares de los ingresos por Impuesto a la Renta (IR). En el 2006 este concepto, incluidos los montos de la regularización del IR, aportó alrededor de 55,0% al crecimiento total de la recaudación (25,1%). Sin embargo, el crecimiento de la actividad económica y la mayor fiscalización de la SUNAT fueron también importantes en el resultado del año (el Impuesto General a las Ventas explicó el 30,0% del crecimiento total).

**CRECIMIENTO DE LA RECAUDACION DEL IMPUESTO A LA RENTA (IR)  
(Var. % respecto del año anterior)**



(1) Acumulado a noviembre  
(2) Incluye regularización

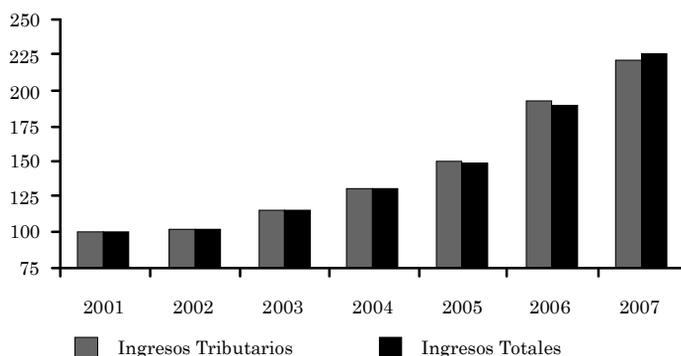
Fuente: SUNAT

La deficiente capacidad de ejecución del gasto del sector público también fue determinante para el superávit fiscal, en un contexto de abundantes recursos disponibles. Ello se reflejó en todos los niveles de gobierno. Así por ejemplo, al cierre del 2006 los gobiernos regionales ejecutaron sólo el 55,8% del total asignado a gastos de capital e inversiones no financieras y los gobiernos locales mantuvieron ahorros en el sistema bancario por más de S/.1 800 millones, alrededor de 30,0% más que lo registrado a finales del 2005.

En el 2007, los ingresos totales del Gobierno Central se incrementaron en casi 94%, con respecto del 2003, producto del favorable *boom* en el precio de los metales y también, aunque en menor medida, de las me-

mejoras progresivas en el proceso de fiscalización y ampliación de la base tributaria implementadas por la SUNAT.

**INGRESOS TOTALES Y TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL  
(Índice 2001 = 100)**

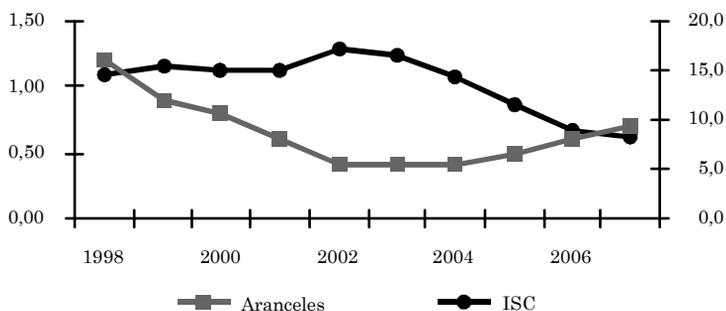


Fuente: SUNAT

Actualmente, la principal fuente de ingresos del Gobierno Central es la recaudación por concepto de IGV, impuesto que constituye más del 47% de los ingresos tributarios totales. Si bien, la participación del IGV cayó de 51% en el 2003 a 47% en el 2007, los ingresos tributarios por IGV mostraron un incremento de 76% en sus niveles durante los últimos 4 años.

Del mismo modo, la recaudación por aranceles mostró una caída sostenida, en un contexto de liberalización comercial donde el arancel promedio se redujo de 7,8% a 3,6% en dos años.

**PARTICIPACION DE ARANCELES E ISC  
EN LA RECAUDACIÓN TOTAL  
(%)**



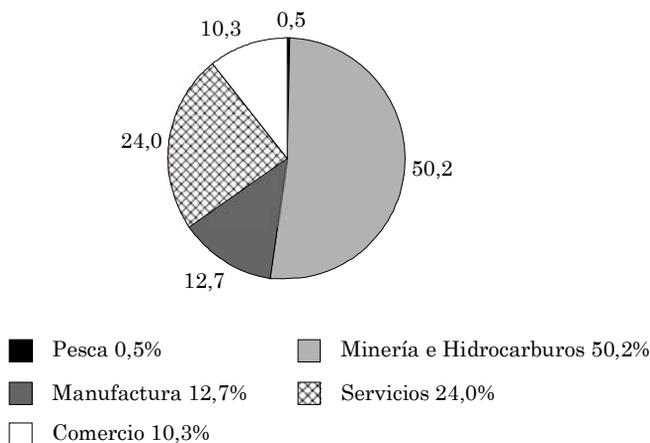
Fuente: SUNAT

Esta reducción paulatina se vio fortalecida por paquetes de reducción arancelaria importantes. El más significativo se realizó en octubre de 2007. En esta ocasión, se redujeron aranceles a más de 4 000 partidas, permitiendo que la estructura arancelaria pase de un esquema de seis niveles arancelarios a otro de sólo cuatro niveles, eliminándose las sobretasas “temporales”.

Actualmente, el impuesto a la renta representa casi el 45% de los ingresos tributarios del Perú y su participación en el total de ingresos tributarios se incrementó en casi 188% en los últimos cuatro años, pasando de 29% en el 2003 a 44% en el 2007. Este incremento se debió, en mayor medida a su correlación con el ciclo económico y en especial con los precios de los *commodities* de exportación, que determinaron el mayor pago por concepto de utilidades de las empresas mineras.

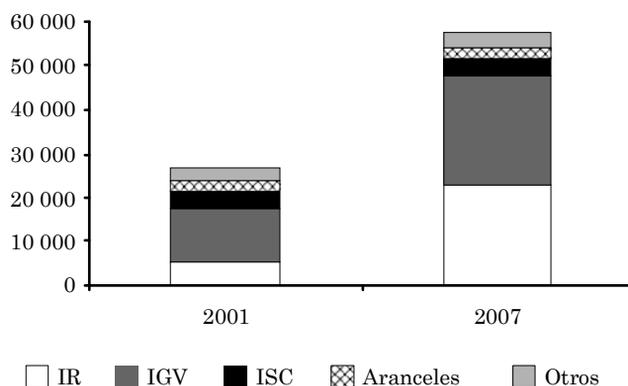
En este sentido, la participación de los sectores económicos en la recaudación del Impuesto a la Renta cambió de manera importante. El sector minería en el 2006 representó más del 50% del IR como consecuencia del incremento de precios de metales, mientras que en el 2003 representaba apenas el 13%. Un sector que perdió mayor participación fue servicios pasando de 46,8% de la recaudación total del 2003 a 24% en 2006.

**RECAUDACION POR IMPUESTO A LA RENTA  
SEGUN ACTIVIDAD ECONOMICA 2006  
(%)**



Fuente: SUNAT

**DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS  
DEL GOBIERNO CENTRAL  
(S/. Millones)**



Fuente: SUNAT, APOYO Consultoría

**INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL  
(%)**

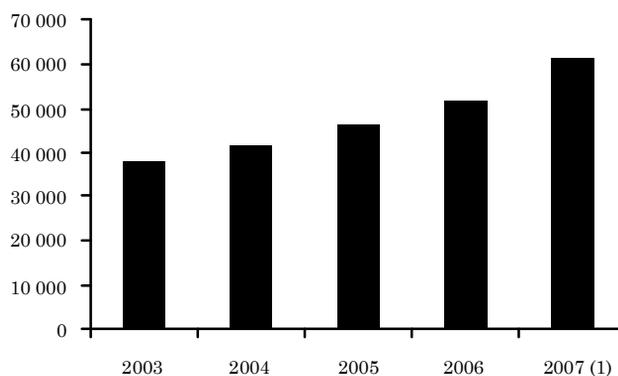
	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2004
Impuesto a los ingresos y al patrimonio	31,5	23,4	21,7	27,1
Impuestos al comercio exterior	25,7	22,8	12,5	10,1
Impuesto al valor agregado	25,6	17,4	38,1	40,2
Impuesto selectivo	11,5	28,9	19,3	16,0
Otros	5,7	7,5	8,4	6,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Total de ingresos tributarios (% del PBI)	14,2	12,3	13,0	12,6

Fuente: BCR

Por otro lado, el nivel de gastos totales aumentó aproximadamente 59% entre 2003 y 2007, evidenciando un cambio en la estructura de los mismos. Al 2007, el gasto corriente creció 59% respecto de 2003, mientras que el gasto de capital creció 74% a pesar de mantener una participación de menos de 20% del gasto total.

Durante 2004 y 2007, el presupuesto destinado a inversiones aumentó notablemente (171%), en especial aquellos recursos correspondientes a gobiernos regionales y locales, que con respecto del año 2004, se incrementaron en 285,4% y 188,8% respectivamente. Asimismo, en el 2007, casi dos tercios de la inversión pública total fueron realizados por los gobiernos regionales y locales.

**GASTO TOTAL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO  
(S/. Millones)**



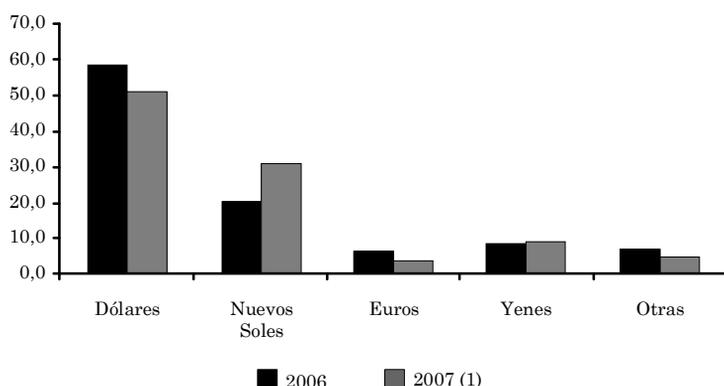
(1) Estimado

*Fuente: BCR, APOYO Consultoría*

En el 2007, el Perú mostró por segundo año consecutivo cuentas fiscales y externas positivas (3,1% y 1,1% del PBI respectivamente). Este excedente de recursos ha permitido que el Perú reduzca sus niveles de deuda externa mediante operaciones de pre-pago, llevándola de 63,5% del PBI en 1993 a 18,4% en el 2007.

A su vez, el Gobierno ha logrado avanzar en la recomposición de la deuda externa, tanto en monedas como en tasas. Así, a diciembre de 2006 el incremento de la participación de las obligaciones denominadas en soles aumentó de 23,8% a 29,2% de la deuda total y el indicador de vida media del portafolio mejoró de 9,6 a 11,9 años. Del mismo modo, recientes operaciones de recomposición de la deuda permitieron incrementar el porcentaje de deuda externa pactado a tasa fija al 70% del total de la deuda.

**COMPOSICION DE LA DEUDA POR MONEDAS (%)**

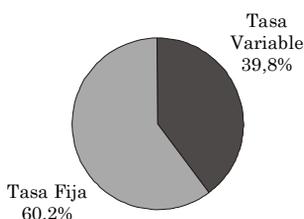


(1) Estimado

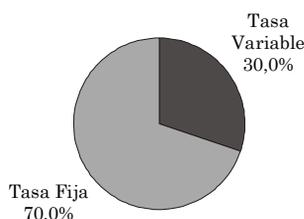
Fuente: MEF

**DEUDA PUBLICA POR TIPO DE TASA DE INTERES**

A Diciembre 2006



A Julio 2007

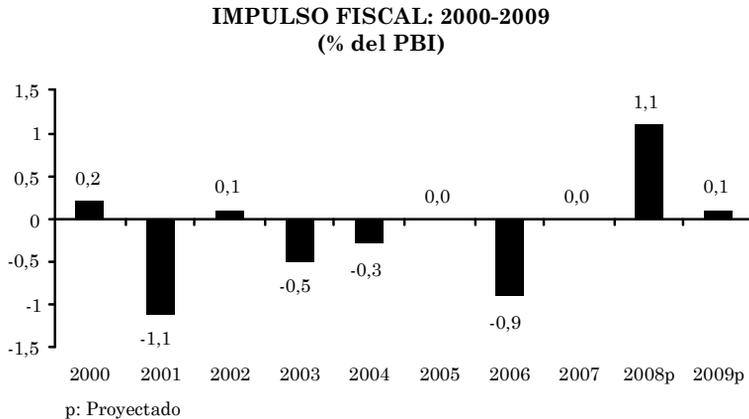


Fuente: MEF

Por otro lado, la cantidad disponible de recursos fiscales con los que cuenta el Perú hoy en día también motiva la discusión de la implementación de políticas contracíclicas, con el objetivo de ahorrar recursos en épocas de bonanza y mantener los recursos financieros suficientes en situaciones recesivas.

El indicador de Impulso fiscal, permite apreciar el efecto neto de la política fiscal sobre la actividad económica, por encima o por debajo de su tendencia de largo plazo. Adicionalmente, este indicador evidencia si la postura fiscal es expansiva o contractiva en el corto plazo, permitiendo aislar el efecto del ciclo sobre la actividad económica y mostrar la postura discrecional en materia fiscal de los hacedores de política.

De acuerdo al indicador de impulso fiscal estimado por el BCR, la política fiscal durante los últimos años ha sido contracíclica. Esto puede deberse a la entrada en vigencia de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal en diciembre de 1999. Adicionalmente, en la práctica, la sub-ejecución del gasto en inversión pública de los gobiernos subnacionales ha actuado como una herramienta de política contracíclica.

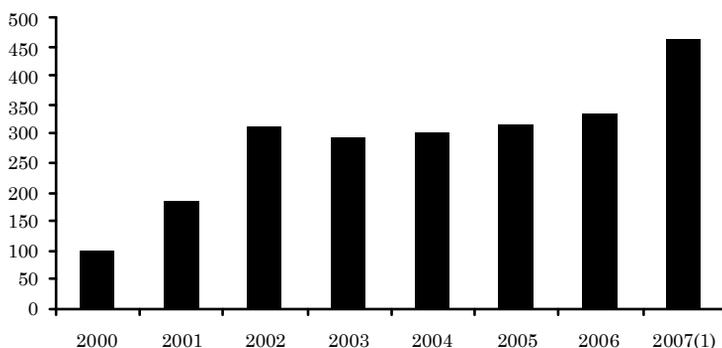


*Fuente: BCR*

El Perú cuenta con un instrumento de política fiscal anticíclica desde fines de la década de los noventa. Esta herramienta es el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) y se creó en 1999 con el grueso de los ingresos de privatización. El FEF se alimenta de los ahorros realizados por el sector público no financiero cuando los ingresos fiscales se incrementan significativamente (por encima de 0,3% del PBI).

A diciembre del 2007 el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) contaba con cerca de US\$ 500 millones. Mientras que, en el 1S2008, luego de depositar los recursos correspondientes al superávit fiscal del 2007 (3,1% del PBI), el FEF superó los US\$ 1 700 millones (1,3% del PBI).

**FONDO DE ESTABILIZACION FISCAL  
(US\$ Millones)**



(1) A julio 2007

Fuente: MEF, APOYO Consultoría

Sin embargo, recientemente el FEF ha sido debilitado por diversas iniciativas que priorizan el dinamismo del gasto. Prueba de ello es la medida incorporada en el Presupuesto del año 2008, que establece que los recursos no ejecutados al final del 2007 no serán regresados al fisco, sino que se incorporarán al presupuesto del año siguiente en los pliegos respectivos donde fueron aprobados. Medidas como estas podrían comprometer el equilibrio fiscal o la capacidad del gobierno para impulsar la actividad económica en el momento en el que se revierta el entorno externo favorable.

**Perú obtiene Grado de Inversión impulsado por  
manejo fiscal responsable**

En febrero de 2008 la agencia calificadora de riesgo Fitch Ratings elevó la calificación de la deuda a largo plazo del Perú en moneda extranjera de “BB+” a “BBB-”. Con esto, el Perú se ubica dentro de los países considerados con grado de inversión (en Latinoamérica sólo Chile y México cuentan con esta calificación), lo cual refleja una menor probabilidad de impago de la deuda y, por ende, un menor nivel de riesgo asociado a ella.

Según Fitch Ratings la clasificación otorgada se deriva, entre otras cosas de: i) la política fiscal responsable, ii) la reducción sostenida del déficit y iii) el buen manejo de deuda.

Desde 1999, año en que entró en vigencia la Ley de Responsabilidad y

Transparencia Fiscal (LRTF), la política fiscal ha sido consistente con la misma. Desde su promulgación, esta ley sólo fue incumplida en el período 1999-2001 cuando la turbulencia política, derivada de los escándalos de corrupción, condujo a un déficit fiscal de 3% del PBI (incumpliendo el límite de 1% establecido por la ley).

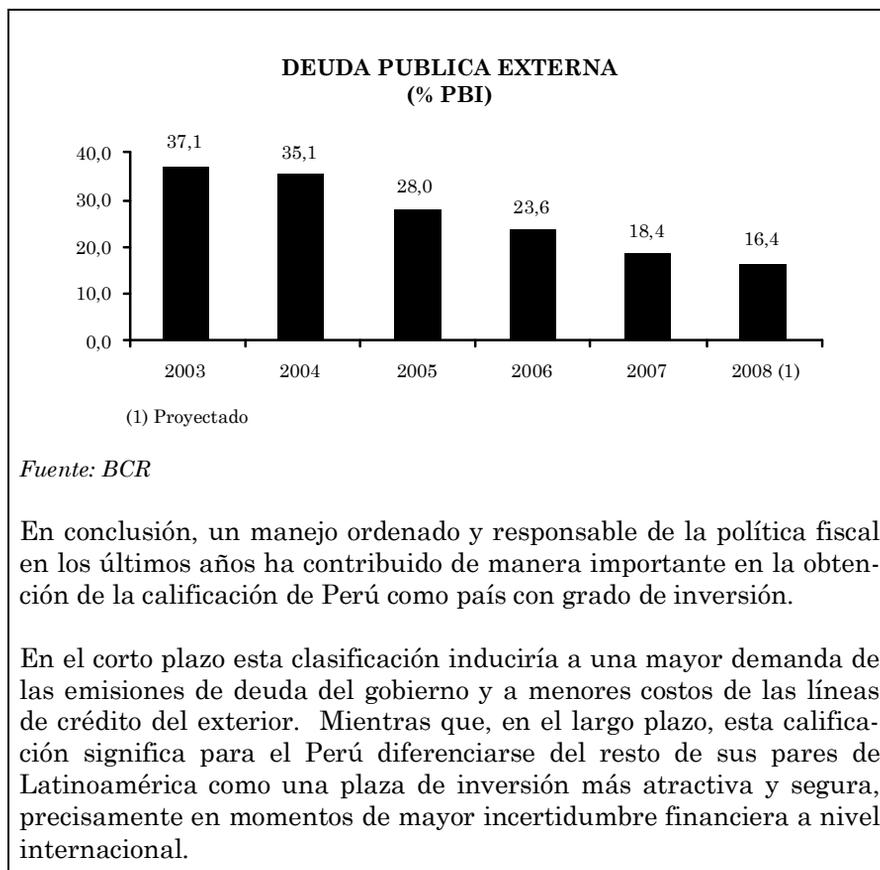
Con el objetivo de reforzar estas condiciones y garantizar el manejo prudente de la política fiscal, actualmente, está a la espera de la aprobación en el Congreso la implementación de sanciones para los funcionarios públicos responsables del incumplimiento de dichas medidas de responsabilidad fiscal.

Mientras que en paralelo, el Gobierno busca avanzar en el proceso de recomposición del gasto, con el fin de disminuir el gasto corriente como porcentaje del PBI y asignarle un mayor peso al gasto de capital que permita reducir las brechas en infraestructura y cubrir demandas sociales.

Por otro lado, el incremento del precio internacional de los metales exportados por el Perú favoreció el crecimiento de los ingresos. Esto acompañado de una reducción en los niveles de gasto (los gastos no financieros del SPNF pasaron de representar el 18,5% del PBI en el 2000 a 15,7% en el 2007) condujo a la sostenida reducción del déficit desde el año 2000 y a un resultado fiscal positivo por primera vez desde el año 1997 en 2006 y 2007 reflejando la solidez de las cuentas fiscales y su sostenibilidad en el tiempo.

Por último, uno de los factores determinantes para la mejora de la calificación crediticia del Perú es la política vinculada al manejo de la deuda. Esta se basa en la disminución y el reperfilamiento de la deuda pública, mediante operaciones de prepago a los organismos multilaterales y operaciones de cambio de deuda en dólares por deuda en soles. Estas operaciones han permitido, además de reducir el ratio de deuda sobre PBI, impulsar el desarrollo de una curva de referencia de tasas de interés a largo plazo en el mercado local y reducir la vulnerabilidad externa del país.

A finales de 2006, la deuda pública representaba el 32,8% del PBI y sólo alrededor del 20% del total de la misma estaba en soles. Luego de las operaciones de reperfilamiento se logró que, a finales del 2007 estos porcentajes pasaran a 27,6% y más del 30%, respectivamente. En este sentido, el ratio promedio de deuda pública entre PBI para Perú entre 2005 y 2008 (29,5%) se encuentra por debajo del promedio de otros países con grado de inversión (35,5%).



### **Los abundantes recursos por concepto de Canon**

Entre el 2001 y el 2007, las transferencias de canon minero a los Gobiernos Regionales y Locales aumentaron en 5 152%, producto del boom de los precios de los metales.

A partir de esto, en el 2007, el Gobierno Central transfirió S/.5 157 millones por concepto de canon y sobrecanon a los gobiernos regionales y locales, monto 144% superior al transferido en el 2006.

Se estima que estos recursos podrían financiar el 70% y 222% de los proyectos de inversión a nivel regional y provincial declarados viables por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en los últimos 18 meses y que aún no han sido ejecutados.

Si bien es cierto que, a excepción de Lambayeque, Loreto, Tumbes y Ucayali, todos los departamentos reciben transferencias por concepto de canon minero, estos recursos están fuertemente concentrados en pocas regiones.

El 74% del canon transferido se concentra en Ancash, Tacna, Cajamarca, Moquegua y Pasco. De esta manera, existen una serie de distritos de baja población, cercanos a operaciones mineras, que han recibido cantidades de recursos muy grandes en comparación con su población.

Algunos de los casos más notorios incluyen el distrito de San Marcos (Ancash), cerca de Antamina, que recibió S/.182 millones equivalente a S/.17 mil per cápita, el de Ilabaya (Tacna), cerca de Southern, que recibió S/.109 millones, es decir, S/.20 mil per cápita.

**TRANSFERENCIAS DE CANON POR DEPARTAMENTO 2007 (1)  
(S/. Millones)**

	Gobiernos regionales	Gobiernos locales	Total	Participación (%)	Monto per Cápita (S/.)	Var. % (3)
Ancash	348	1 045	1 393	32,7	1 260	299,4
Tacna	152	457	610	14,3	2 036	89,9
Cajamarca	106	319	425	10,0	297	19,6
Moquegua	91	272	362	8,5	2 124	33,8
Pasco	83	247	330	7,8	1 174	582,3
La Libertad	63	188	250	5,9	151	363,6
Cusco	59	176	234	5,5	190	248,5
Lima	41	128	169	4,0	20	2 423,7
Arequipa	33	98	130	3,1	107	83,2
Junín	26	79	106	2,5	88	928,7
Apurímac	5	14	19	0,5	43	130,2
Ayacucho	5	15	20	0,5	30	1 188,1
Huancavelica	9	27	35	0,8	74	1 167,1
Huánuco	2	7	10	0,2	13	1 291,2
Ica	13	38	50	1,2	70	159,6
Puno	25	75	100	2,3	75	-15,1
<b>Total (2)</b>	<b>1 063</b>	<b>3 191</b>	<b>4 254</b>	<b>100,0</b>	<b>151</b>	<b>143,6</b>

(1) Departamentos con mayor monto de recursos transferidos.

(2) Incluye todos los departamentos.

(3) Respecto del 2006.

*Fuente: MEF, APOYO Opinión y Mercado*

Según la Ley de Canon, estos recursos deben ser utilizados para:

- Financiamiento o co-financiamiento de proyectos u obras de infraestructura.
- Los gobiernos locales y regionales pueden utilizar hasta un 20% para el mantenimiento de la infraestructura generada por los proyectos y los gastos generados por los procesos de selección para la ejecución de proyectos de inversión pública.
- De este último porcentaje, se puede destinar hasta un 5% para financiar la elaboración de perfiles de proyectos de inversión.

Sin embargo, los abundantes recursos disponibles no se han traducido en un aumento en la inversión pública. En 18 de los departamentos se ha ejecutado menos de la mitad del presupuesto disponible para proyectos de inversión pública y los cinco departamentos que concentran los mayores montos per cápita transferidos por concepto de Canon han ejecutado en promedio solo el 42% de los mismos. Asimismo, el monto de transferencias per cápita en estos departamentos, supera, en promedio, en 10 veces el monto de inversión pública per cápita.

La demora en la ejecución de estos recursos obedece a varias razones, entre ellas destacan la baja capacidad de gasto de los gobiernos subnacionales y las trabas administrativas del Sistema Nacional de Inversión Pública en el proceso de aprobación de los proyectos. No obstante, la pronta reversión de esta situación es una prioridad para el gobierno de turno quien busca que los recursos de Canon sirvan para aliviar el déficit de infraestructura existente.

## **V. Periodo 2008-2009: Estallido de la crisis financiera internacional y respuestas de política**

Entre enero y agosto del 2008 el Perú creció 11%; la cifra más alta de los últimos 14 años. Este crecimiento estuvo sustentado por el dinamismo de la demanda interna, liderada principalmente por la inversión privada y la pública, y en menor medida por el consumo privado, el cual registró la segunda tasa de crecimiento más alta de los últimos 15 años.

El mundo, por su parte, continuaba creciendo a tasas altas (cerca de 4,0% en el 1S2008), liderado por las economías emergentes, especialmente China, que crecía a tasas superiores a 10%. Este aumento en la demanda mundial mantuvo los precios de metales en niveles altos, favoreciendo las exportaciones peruanas. Sin embargo, el crecimiento mundial también generó un incremento en los precios internacionales de los alimentos y el petróleo, lo que sumado al dinamismo de la

demanda interna local provocó que la inflación se acelere durante el 2008 cerrando el año con una inflación de 6,7%, por encima del rango meta del Banco Central de Reserva -BCR- (1,0%-3,0%).

Así, para evitar el sobrecalentamiento de la economía, la política económica (tanto fiscal como monetaria) se orientó a enfriar la economía. En el frente monetario el BCR elevó su tasa de referencia y en el frente fiscal el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) emprendió una política de modulación del gasto.

En setiembre del 2008 todo cambió. La caída del banco de inversión Lehman Brothers generó una ola de incertidumbre y aversión al riesgo en los mercados financieros, que afectó el comportamiento normal de los mercados de dinero (de provisión de liquidez y de deuda) y al sistema financiero en general (bolsas, commodities, etc.). Finalmente, estos eventos impactaron, a fines del 2008, sobre las decisiones de consumo e inversión a nivel mundial, provocando una desaceleración de la actividad económica mundial de una rapidez y extensión entre países sin precedentes históricos.

Esta situación internacional marcó un punto de inflexión en el crecimiento de la economía peruana. El crecimiento del PBI peruano se desaceleró considerablemente en el 4T2008 y cayó ligeramente en el 2T2009 (alrededor de 1%), siendo la primera caída observada desde el año 2001. Así, el cambio adverso en el panorama internacional adelantó el fin de la fase expansiva del ciclo económico peruano de mayor duración en los últimos 60 años y marcó el inicio de una etapa de desaceleración.

Los primeros efectos de la crisis internacional sobre Perú fueron: la caída en el precio de nuestras materias primas de exportación, la contracción en la demanda externa, el deterioro de las expectativas de crecimiento y un corte en las líneas de financiamiento externo de corto y largo plazo. Estos cambios generaron un rápido ajuste en las exportaciones, una caída en el financiamiento a las actividades de exportación y una contracción de las decisiones de inversión.

El deterioro de la actividad económica y de las utilidades, particularmente mineras, afectó notablemente la recaudación. Los ingresos tributarios pasaron de crecer en promedio 9% en los tres primeros trimestres del año a caer aproximadamente 3% en términos reales en el 4T2008 y cerca de 13% en el 1S2009. El rubro más afectado fue la recaudación por concepto de Impuesto a la Renta (IR) de Tercera Categoría que pasó de crecer 24% en promedio en términos reales en

el 1S2008 a caer cerca de 7% en el 2S2008 y 37% en el 1S2009.

Pese a esto, el año cerró con superávit (2,1% del PBI), debido a que durante los primeros tres trimestres del año, los ingresos fueron muy superiores a los gastos, en un entorno ya mencionado de precios de exportación altos y crecimiento económico fuerte.

El nuevo panorama de la economía nacional también marcó un cambio radical en los objetivos de la política económica. En materia de política monetaria, ante la reducción de las perspectivas inflacionarias y la posibilidad de que el crédito se desacelere, el BCR proveyó de liquidez al sistema financiero mediante distintos instrumentos y facilitó el manejo de la misma mediante la reducción de los encajes; además, intervino en el mercado cambiario vendiendo dólares para moderar el alza volátil del tipo de cambio y redujo la tasa de interés de referencia.

De manera complementaria, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) lanzó un Plan de Estímulo Económico (PEE) bi-anual que ascendió a más de S/.8 000 millones (2,0% del PBI); el cual buscó moderar los efectos negativos de la crisis internacional sobre la economía peruana.

El PEE tuvo tres componentes (Ver Tabla): i) impulsar la actividad económica a través de estímulo directo a la demanda privada, ii) acelerar el ritmo de crecimiento de la demanda pública a través de obras de infraestructura y iii) apoyar a la población vulnerable. Cerca del 60% del PEE se concentraba en gasto en infraestructura, respondiendo a objetivos de corto y largo plazo: i) compensar la menor demanda privada e impulsar la actividad económica y ii) reducir la brecha en infraestructura, respectivamente.

**PLAN DE ESTIMULO ECONOMICO (PEE)**

Medidas	Presupuesto S/. Millones
<b>Impulso a la actividad económica</b>	<b>1 616</b>
Fondo de Estabilización de combustibles	1 000
Compras a MYPE	150
Programa de reconversión laboral	30
Fondo de Garantía Empresarial	
Construyendo Perú-Projoven	76
Aumento temporal del <i>drawback</i>	360
<b>Obras de infraestructura</b>	<b>4 867</b>
52 proyectos de inversión priorizados	1 949
Fondo de Inversión en Infraestructura	0
IIRSA Sur	773
Proyecto Costa Verde	20
Continuidad de inversiones	1 825
Mantenimiento de carreteras	300
Depreciación acelerada	
Fideicomisos regionales	
<b>Protección social</b>	<b>1 854</b>
Mantenimiento de instituciones educativas	290
Forsur	177
Mantenimiento de establecimientos de salud	165
Mantenimiento de infraestructura de riego	153
Infraestructura básica a Gobiernos Locales	880
Infraestructura educativa a Gobiernos Locales	64
Otros proyectos de infraestructura GLL	61
Fondo de Igualdad	
Programa complementación alimentaria	64
<b>Otros</b>	<b>45</b>
Recursos Ministerio educación	36
Ampliación Carretera Stgo de Chuco-Shorey	
Promoción de MYPEs y Otorgamiento de dietas	5
Financiamiento del Minsa - Transferencia GR Callao	4
Fondo AGROPERU	
Detracción Foncomun	
<b>Total Plan de Estimulo Económico</b>	<b>8 382</b>

Fuente: MEF

Sin embargo, la ejecución del plan fue lenta durante la primera mitad del año, en particular en los proyectos de infraestructura. Frente a esta lenta ejecución del gasto en inversión y el poco impacto que este tuvo en la actividad económica en el 1S2009, el MEF anunció una serie de medidas destinadas a aumentar el gasto corriente. Este cambio en la postura del MEF respondió a la urgencia para reactivar la economía en el

corto plazo, pues las medidas relacionadas con el aumento del gasto corriente son más rápidas y más fáciles de implementar.

Las principales medidas propuestas por el Ejecutivo, en esta línea, estuvieron orientadas en su mayoría a promover el consumo privado, a través de un incremento temporal en el ingreso disponible de las familias (Ver tabla). El monto correspondiente a dichas medidas representó aproximadamente 1,5% del PBI estimado para la segunda mitad del año y cerca de 6% del total de los ingresos familiares urbanos.

#### MEDIDAS EN EL 2S2009 PARA AUMENTAR EL CONSUMO PRIVADO

Medidas	S/. Millones	% del PBI (1)
Liberalización del 50% restante de la CTS.	1 200	0,6
Exoneración del pago de EsSalud y Pensiones en gratificaciones en 2009 y 2010.	600	0,3
Compensación a Gobiernos Locales por menores recursos de Foncomun. Transferencia para gasto inmediato y sin uso determinado. (2)	432	0,2
Aguinaldo a un millón de empleados públicos que recibieron S/. 300 adicionales por única vez en julio.	295	0,2
Jubilación anticipada del SPP a personas a partir de 55 años desempleadas en el último año. (3)	176	0,1
Pago a más de 7 000 trabajadores estatales cesados en los noventa.	40	0,0
Total	2 743	1,5

(1) Se refiere al PBI del 2S2009.

(2) Casi 60% del Foncomun se destina a gasto corriente.

(3) Propuesta en modificación.

Fuente: MEF, INEI, APOYO Consultoría

Cabe destacar que, al menos hasta agosto del 2009,<sup>28</sup> la respuesta de política fiscal frente a la crisis no incluyó cambios significativos o distorsiones en la estructura tributaria. Los únicos cambios realizados fueron: i) el aumento en la tasa de depreciación de los edificios construidos en el 2009 y 2010 de 3% a 20% y ii) aumento temporal de la tasa del drawback a las exportaciones no tradicionales de 5% a 8%.

Por otro lado, el período de crisis ha demostrado la enorme importancia y los beneficios generados por mantener una política fiscal responsable. Así, la responsabilidad fiscal de los últimos años, que permitió ahorrar recursos por cerca de 10% del PBI, permitió al Estado financiar una política fiscal contra cíclica sin generar desequilibrios

---

<sup>28</sup> Al cierre de este documento.

macroeconómicos. Del mismo modo, la menor percepción de riesgo que tiene Perú en el exterior (en el 2008 Perú obtuvo el grado de inversión de dos de las principales agencias clasificadoras de riesgo) le permitieron colocar dos emisiones de bonos en el mercado internacional con buenas condiciones financieras comparadas con países de la región con similar o incluso menor grado de riesgo. El déficit generado en el 2009 por el mayor impulso fiscal y el deterioro de los ingresos tributarios era totalmente financiable con los recursos ahorrados en años anteriores. Las emisiones de bonos generaron recursos para pre pagar el deuda, mejorando el perfil de obligaciones externas, y pre financiar parte del déficit esperado durante el 2010.

Sin embargo, la fuerte caída en la recaudación también recordó la importancia y la necesidad de ampliar la base tributaria. A julio del 2009, el 25% de la recaudación del impuesto a la renta de tercera categoría estaba explicada por los 41 contribuyentes más grandes, lo que hacía muy vulnerable al fisco, en términos de sus fuentes de financiamiento. Del mismo modo, la crisis puso en evidencia la falta de capacidad del Estado para incrementar el gasto cuando se requería un mayor impulso público. Esto debido, en gran parte, a la limitación en la capacidad de gestión del Estado y la falta de capital humano que complementa el crecimiento de la inversión pública.

El siguiente capítulo presenta un mayor desarrollo de los temas pendientes en política fiscal.

## **VI. Algunos temas pendientes**

### **a. Fortalecimiento de la institucionalidad**

A fines del año 2000, en un contexto en el que el nivel de deuda sobre PBI bordeaba el 50%, la presión tributaria era de 14% y el déficit económico era ligeramente superior al 3%, el Poder Ejecutivo planteó la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF), bajo la cual el Ministerio de Economía y Finanzas opera hasta la fecha.

Esta ley estableció dos reglas básicas que en teoría limitan la acción del Ministerio de Economía y Finanzas con el objetivo de asegurar en el mediano plazo la sostenibilidad de las finanzas públicas.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Morón. 2006

En términos de responsabilidad fiscal, la regla más importante contenida en la LRTF señala que, el déficit fiscal, medido por el resultado económico del Sector Público no Financiero, debía reducirse gradualmente y ubicarse, a partir del año 2005, por debajo del 1% del PBI. Esta regla busca evitar grandes necesidades de financiamiento que obliguen al Ejecutivo a financiar sus gastos a través de un mayor nivel de endeudamiento. A pesar de que sólo a partir de 2004 se ha podido cumplir con esta regla, el resultado se ha materializado en menores ratios de deuda sobre PBI (se estima que al cierre del 2007 se ubique en 27,6% del PBI) y una sostenida tendencia decreciente del déficit fiscal.

En segundo lugar, establece topes de aumentos al crecimiento real del gasto de consumo del Gobierno Central los cuales no deben exceder el 4% en términos reales por año.<sup>30</sup> Mientras que, el aumento del gasto público en inversión estaría limitado sólo por la regla fiscal de déficit del SPNF vigente (1% del PBI).<sup>31</sup>

Esta regla es controversial porque al vincular el crecimiento del gasto al crecimiento del PBI se está implícitamente asumiendo que la recaudación debería crecer en igual proporción que el PBI, lo cual no necesariamente sucede en un contexto donde la autoridad fiscal enfrenta serios problemas de evasión tributaria.<sup>32</sup>

En el campo de la transparencia, la Ley señala que el Ministerio de Economía y Finanzas debe elaborar y presentar, todos los años, antes del presupuesto anual, un documento llamado Marco Macroeconómico Multianual (MMM).

Este documento contiene los supuestos macroeconómicos y los objetivos fiscales básicos para los tres años siguientes, con la finalidad de incorporar la noción de observar el presupuesto y otras decisiones de índole fiscal. Asimismo, este documento contiene una perspectiva de mediano plazo donde se perciben sus consecuencias sobre el endeudamiento y la sostenibilidad fiscal. De este modo, el MMM es el documento de respaldo de los proyectos de Ley de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero del Sector Público.

Una reforma pendiente, en término de los candados institucionales

---

<sup>30</sup> Hasta el año 2007 el límite del gasto corriente establecido en la LRTF era de 3%.

<sup>31</sup> En el 2006 el MMM excluyó del límite del gasto corriente al gasto en inversión pública.

<sup>32</sup> Morón 2006.

para garantizar la ejecución de una política fiscal anti cíclica, es el establecimiento de sanciones al incumplimiento de los límites de gasto y déficit establecidos por la regla fiscal.

## **b. Cambios en el diseño del Presupuesto**

Originalmente el presupuesto era formulado en función del tipo de gastos que realizaba cada institución e internamente al nivel de cada oficina. Por ello, no era posible desagregar los gastos aplicados a cada proyecto o tarea específica.

El criterio de asignación de recursos estaba en función de los recursos del año anterior más un adicional para compensar el incremento de la inflación. En este sentido, la falta de información y de metas no permitían establecer prioridades al momento de realizar un recorte presupuestal.

A partir de 1992 se inició el sinceramiento del presupuesto, y en 1995 se diseñó un nuevo sistema de presupuesto basado en metas y organizado matricialmente por entidades y funciones.

Así, en el marco de este nuevo sistema se inició el proyecto Sistema Integrado de Administración Financiera para el Sector Público (SIAF), desarrollado por el MEF, con el objetivo principal de mejorar las finanzas públicas a través del registro único de las operaciones de las Unidades Ejecutoras.

Hasta la fecha, el mecanismo de asignación del Presupuesto continúa basado, en gran parte, en la asignación histórica. Sin embargo, en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del año 2008, se determinó la aplicación progresiva del Presupuesto por Resultados.

El Presupuesto por Resultados es un instrumento que permite planificar y presupuestar los recursos de manera multianual y multisectorial. A su vez será posible verificar los avances en función a lo planeado y que el seguimiento deje de hacerse al gasto y comience a hacerse a los resultados.

La implementación del Presupuesto por Resultados debe hacerse de forma paulatina, por su complejidad. Para el año 2008 se ha establecido el presupuesto por resultados en cinco programas, equivalentes al 3,8% del presupuesto total, en los ámbitos de nutrición, salud, acceso a la identidad, acceso a los servicios sociales básicos y educación.

### **c. Proceso de descentralización**

La descentralización se entiende como la transferencia de competencias y recursos desde la administración central del Estado hacia los gobiernos subnacionales y tiene como finalidad incrementar la eficiencia en la asignación de recursos, preservando la equidad y estabilidad macroeconómica.<sup>33</sup>

El proceso de descentralización se inició en el 2002, durante el Gobierno de Alejandro Toledo, con elección mediante votación popular de los 25 Presidentes de los Gobiernos Regionales. No obstante, para la conformación de las regiones no se realizó una agrupación de los departamentos sino que simplemente se convirtió a los departamentos en regiones.

El proceso de descentralización se realiza de acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización, la cual introdujo la neutralidad fiscal. Ello significaba que ninguna competencia se traspasaría sin los recursos suficientes ni viceversa.

Esta Ley estableció que las operaciones de endeudamiento externo que quisieran contratar los gobiernos subnacionales tendrían que contar con un control por parte del Gobierno Nacional. De modo que, cualquier operación de endeudamiento externo, emisión de bonos y titulación de cuentas requerirá del aval o garantía del Estado y sujetarse a los límites de la LRTF y a las normas de la Ley del Sistema Nacional de Endeudamiento.

Los sistemas administrativos nacionales como presupuesto, tesorería, administración financiera, personal e inversión pública serían de estricta observancia por todos los niveles de gobierno. Sin embargo, los entes rectores de estos sistemas estarían ubicados en el Gobierno Nacional, principalmente en el Ministerio de Economía y Finanzas y en la Presidencia del Consejo de Ministros en el caso del manejo de personal.

A esta normativa se le suma la Ley de Descentralización Fiscal. En esta Ley se establecieron las etapas que tendrían los Gobiernos Regionales en cuanto a la asignación de ingresos.

Se establece que, en una primera etapa, las fuentes de financiamiento serán las transferencias presupuestales y el Fondo de Compensación

---

<sup>33</sup> BCR. Memoria anual 2002.

Regional, transferencia que será asignada a los departamentos en función de factores de pobreza y esfuerzo fiscal, para ser utilizada exclusivamente para gastos de inversión.<sup>34</sup>

Desde el año 2005, los recursos de gobiernos regionales y locales se incrementaron inesperadamente de forma exorbitante, producto del incremento del precio de los metales que conllevó a un aumento significativo en las transferencias por Canon.

Sin embargo, la mayor parte de los gobiernos regionales y locales que se ven beneficiados de estos recursos no tienen la capacidad para manejar esas cantidades de dinero, producto de los escasos recursos humanos capacitados de los que disponen, el limitado conocimiento que tienen sobre su ámbito de acción y funciones y por la propia ineficiencia de su gestión. De este modo, en la actualidad los principales problemas de los gobiernos subnacionales se encuentran asociados a la baja capacidad de ejecución del gasto que poseen.

Asimismo, un marco legal restrictivo y procesos burocráticos de control de la inversión demoran el proceso de ejecución del gasto. Por ejemplo, el marco legal que reglamenta el uso del canon permite que sólo el 20% de estos recursos sean destinados a gasto corriente. Así, si bien el dinero del canon puede usarse para financiar la inversión física en obras de infraestructura no es posible utilizarla en gastos de personal, mantenimiento o capacitación, igualmente necesarios para el desarrollo de dichas obras.

Esta es una de las maneras en las que se manifiesta que la tarea de descentralización del Gobierno está aún incompleta. En la medida que el Gobierno Central no transfiera de manera adecuada las capacidades a los gobiernos subnacionales es poco probable que estos puedan cumplir de manera apropiada con las responsabilidades y funciones asignadas.

#### **d. Iniciativas recientes para dinamizar el gasto público**

En el 2007, se buscó priorizar el gasto en inversión pública y con el propósito de superar las trabas e ineficiencias en la ejecución de la misma, se tomaron algunas medidas para agilizar el gasto y fortalecer la transparencia y prudencia en el manejo fiscal.

---

<sup>34</sup> Palacios y Roca en Abusada 2000.

A continuación se enumeran las principales iniciativas que tuvo el gobierno para dinamizar el gasto en inversión pública durante el año 2007:

1. **Construye y transfiere:** es una iniciativa que busca que las empresas privadas asociadas a la actividad minera financien proyectos de inversión pública a cambio de un certificado emitido por el MEF que les permite aplicar el monto de dicha inversión contra pagos del Impuesto a la Renta por concepto de Canon.
2. **Transferencias directas de Canon:** Proyecto de Ley que busca canalizar el 35% de los recursos del Canon Minero asignado a los distritos, directamente hacia las familias residentes en las zonas donde se extrae el recurso. La propuesta tiene como principal objetivo liberar recursos que, de otro modo, difícilmente podrían ser ejecutados por los Gobiernos Locales. La transferencia máxima por familia es de S/6 000 al año.
3. **Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (Foniprel):** Implementación de un fondo concursable para proyectos de inversión pública, desarrollados por los Gobiernos Regionales y Locales, que prioriza el gasto público en sectores como transportes, saneamiento, electricidad, etc.
4. Los recursos no ejecutados al final del 2007 no serán regresados al fisco, sino que se incorporarán al presupuesto del año siguiente en los pliegos respectivos donde fueron aprobados.
5. **Flexibilización de los controles a las inversiones de las empresas públicas:** Se plantea traspasar al FONAFE la aprobación de los proyectos de inversión de las empresas públicas, exonerándolas del control del SNIP.

### **Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)**

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es un sistema de control previo a la ejecución de la inversión pública cuyo objetivo es asegurar una asignación eficiente de los recursos públicos y un mayor impacto sobre el bienestar social.

El SNIP es además un sistema administrativo que comprende parte del “ciclo del proyecto”, es decir, la fase de preinversión y los estudios definitivos antes de la puesta en ejecución del proyecto.

Todo proyecto de inversión pública atraviesa por cuatro fases: i) planeamiento; ii) preinversión (estudios de perfil, prefactibilidad y factibilidad); iii) inversión (expediente técnico, contratación / adquisición y ejecución); y, iv) post inversión (operación, mantenimiento y control de procesos).

A fines del 2006 se flexibilizaron y redujeron los plazos de los trámites en la fase de contratación, adquisición y ejecución de la inversión pública. Así, se introdujeron varios cambios en el SNIP con el objetivo de acelerar el gasto en inversión.

Desde enero del 2007 se descentralizó el SNIP. Cada sector, Gobierno Regional o Gobierno Local, a través de sus Oficinas de Programación e Inversiones (OPIs), puede declarar viable sus proyectos sin límite de monto.

**TOPES PROPUESTOS PARA CADA NIVEL DE ESTUDIO  
(S/. Miles)**

<b>Estudios requeridos</b>	<b>Monto del proyecto</b>
Perfil simplificado	Hasta S/.300
Perfil	Entre S/.300 - S/.6 000
Prefactibilidad	Entre S/.6 000 - S/.10 000
Factibilidad	Mayor a S/. 10 000

*Fuente: MEF*

Hasta el momento, el monto de inversión que el SNIP ha declarado viable se ha incrementado en más de 2 500% entre el 2001 y 2006 mientras que la ejecución de la inversión pública se ha incrementado en 48% en el mismo periodo. Incluso, por primera vez desde que se creó el SNIP, en el 2006 el monto de inversión declarado viable por el SNIP fue superior a la inversión ejecutada por el sector público en poco más de S/.600 millones.

A pesar de esto, el SNIP presenta una serie de dificultades que pueden haber contribuido, en alguna medida, a la baja ejecución de la inversión pública. Estas dificultades incluyen:

- Los requerimientos de los estudios de preinversión y los procedimientos son altos y engorrosos. A esto contribuye la insuficiente difusión y conocimiento tanto de los parámetros que debe cumplir un proyecto de inversión determinado como la definición clara y precisa de los elementos que componen un estudio de prein-

versión.

- Existe una estandarización y “empaquetamiento” insuficiente de los proyectos de inversión. Es decir, cada uno de los proyectos cuyo proceso de formulación y ejecución es similar (p.e., construcción de colegios o pistas) requiere de todos los estudios de preinversión.
- El SNIP cuenta con una escasa cultura de promoción de inversiones y control ex post de resultados.
- Existen problemas de la institucionalidad estatal que, a su vez, afectan al SNIP como la alta rotación de los equipos de formulación y ejecución de los proyectos de inversión (pérdida de memoria institucional).

## **VII. Conclusiones**

Durante los años ochenta y noventa la historia fiscal se caracterizó por una estructura tributaria engorrosa y un manejo inadecuado, que condujo a niveles insostenibles de inflación y déficit fiscal. En este sentido, la política fiscal fue, hasta antes del período de estabilización, contradictoria e impredecible, lo cual impidió la consolidación del equilibrio fiscal.

A lo largo de la historia fiscal del Perú observamos una fuerte relación entre los niveles de recaudación tributaria y los precios de los metales, lo cual hace al Perú altamente dependiente del entorno internacional y resalta la importancia de realizar políticas fiscales contra cíclicas.

El conjunto de reformas iniciadas en 1990 permitió incrementar el nivel de recaudación tributaria. Esto fue posible al uniformizar y simplificar la estructura tributaria y eliminar el conjunto de exoneraciones que dificultaba la fiscalización y el control del sistema tributario.

Una vez controlada la hiperinflación fue posible consolidar el equilibrio fiscal y dar paso a las reformas estructurales de segunda generación. Entre estas, resaltan el fortalecimiento de la autonomía del Banco Central y otros organismos, como la SUNAT, en un intento de mejorar la institucionalidad del país y la implementación de un nuevo marco legal que fomente la transparencia y responsabilidad fiscal.

Desde el año 2000, el Perú observa un cambio estructural en la política fiscal. Se pasó de épocas de manejo desordenado del gasto y escasez de recursos a un nuevo contexto de abundancia de ingresos y baja capacidad de ejecución del gasto.

La composición de los ingresos y gastos del gobierno peruano refleja un país liderado por los componentes de crecimiento de la demanda interna, con una mayor capacidad para el planeamiento ordenado del presupuesto, mayor disponibilidad a respetar las reglas de prudencia fiscal y cada vez menos dependiente, aunque aún vulnerable, del entorno internacional.

Si bien se ha avanzado mucho en materia fiscal en los últimos años, aún existen temas y retos pendientes para garantizar un crecimiento equitativo y ordenado del país, sin comprometer la sostenibilidad de largo plazo del equilibrio fiscal.

Entre los principales temas pendientes se encuentra completar el proceso de descentralización; transfiriendo no sólo recursos sino también capacidades a los gobiernos subnacionales. Asimismo, queda pendiente lograr una mayor coordinación entre la política fiscal y monetaria en el Perú, que permita asegurar un crecimiento equilibrado en el largo plazo y continuar fortaleciendo a las instituciones relevantes como SUNAT, SNIP y MEF, con el fin de lograr un marco institucional sólido y eficiente.

Lima, agosto de 2009.

## VIII. Bibliografía

**Abusada Roberto et al:** “La reforma incompleta, rescatando los noventa”. 2000.

**Arias Luis, Elmer Cuba y Raúl Salazar:** “La sostenibilidad de la política fiscal en el Perú: 1970-2005”.

**Banco Central de Reserva:** “Memorias institucionales”. 1979-2006.

**Castillo Paul y Daniel Barco:** “Facing up a sudden stop of capital flows: Policy Lessons from the 90’s Peruvian Experience”. 2008.

**Giugale Marcelo y Vicente Fretes-Cibils:** “Perú. La oportunidad de un país diferente”. 2006.

**Gómez Rosario y Roberto Urrunaga :** “Evaluación de la estructura tributaria nacional. 1990-1994”. 1996.

**Kapsoli Javier:** “Posiciones Fiscal y Monetaria. ¿Son la explicación de la reciente expansión?”. 2006.

**Morón Eduardo:** “Desafíos de la política fiscal en el Perú”.2006.

**Morón Eduardo:** “Política Fiscal Contracíclica: Reglas, Mercados e Instituciones”. 2006.

**Mostajo Rossana:** “Perspectivas de una reforma integral con equidad: ¿Hacia un nuevo pacto fiscal en el Perú?”. 2003.

**Tovar Patricia y Alejandro Chuy:** “Términos de intercambio y ciclos económicos 1950-1998”. 1999.