

Los desafíos de la política fiscal 2006 - 2011

Elmer Cuba¹

1. Introducción

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

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

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

2. La situación fiscal actual y el contexto internacional a mediano plazo

Expansión económica y situación fiscal

La evidencia empírica disponible encuentra un alto grado de prociclicidad en los ingresos tributarios del Estado. De esta manera, podemos identificar un indicador de “ingresos fiscales estructurales”. Nuestros cálculos encuentran que los ingresos tributarios estructurales² han crecido en términos reales en 16% entre 2001 y 2005, frente a 34% de los ingresos tributarios observados. De esta manera, la mejoría en el déficit primario estructural en los últimos años es mucho menos evidente que la mejora que se puede constatar analizando solo el déficit fiscal observado. La implicancia es que es necesario ser cautelosos al examinar las mejoras fiscales de los últimos cinco años.

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

Cuadro 1: Ingresos fiscales derivados del dinamismo de la minería
(millones de soles)

	2001	2003	2005	Var. 05/01
1. Tributos internos de minería	613	1092	3126	410%
2. Canon minero distribuido	81	229	898	1005%
(1+2 como porcentaje del presupuesto)	1.9%	3.0%	8.0%	
Producción minera (1994=100)	185.2	226.3	255.6	38%
Índice de precios mineros (2001=100) 1/	100.0	123.7	179.2	79%

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

Fuente: SUNAT, MEF, BCRP, INEI, CND. Elaboración: Macroconsult

¹ Se agradece la asistencia de Juan Peschiera.

² Ingresos tributarios ajustados por el ciclo económico.

Cuadro 2: Ingresos del Gobierno Central consolidado
(composición por impuestos)

	2001	2003	2005
Total (millones de soles)	26,999.15	31,018.84	39,898.66
I. Ingresos Tributarios del Gobierno Central	87.9%	88.7%	89.3%
Impuesto a la Renta	20.9%	25.7%	28.0%
<i>del cual</i>			
Tercera Categoría	8.3%	12.1%	13.3%
Regularización	2.8%	3.5%	5.1%
A la Producción y Consumo	57.2%	60.4%	56.4%
<i>del cual</i>			
Impuesto General a las Ventas	43.8%	45.5%	45.9%
Impuesto Selectivo al Consumo	13.2%	14.6%	10.2%
A la Importación	10.3%	8.2%	7.9%
Otros Ingresos	10.1%	4.7%	7.3%
<i>del cual</i>			
Impuesto a las Transacciones Financieras	0.0%	0.0%	1.8%
Impuesto Temporal a los Activos Netos	0.0%	0.0%	2.7%
Impuesto a las Acciones del Estado	2.2%	0.1%	0.2%
Fraccionamientos	3.0%	1.5%	1.0%
Impuesto Extraordinario Solidaridad	3.5%	1.6%	0.0%
Devoluciones 6/	-10.5%	-10.3%	-10.4%
II. Contribuciones Sociales	12.1%	11.3%	10.1%
III. Ingresos No Tributarios - Regalías Mineras	----	----	0.7%

Fuente: sunat. Elaboración: Macroconsult

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

Escenarios de la economía mundial y política fiscal peruana

La sostenibilidad de los altos precios internacionales de metales depende principalmente de dos factores mutuamente relacionados: las situaciones económicas de las economías norteamericana y china.

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

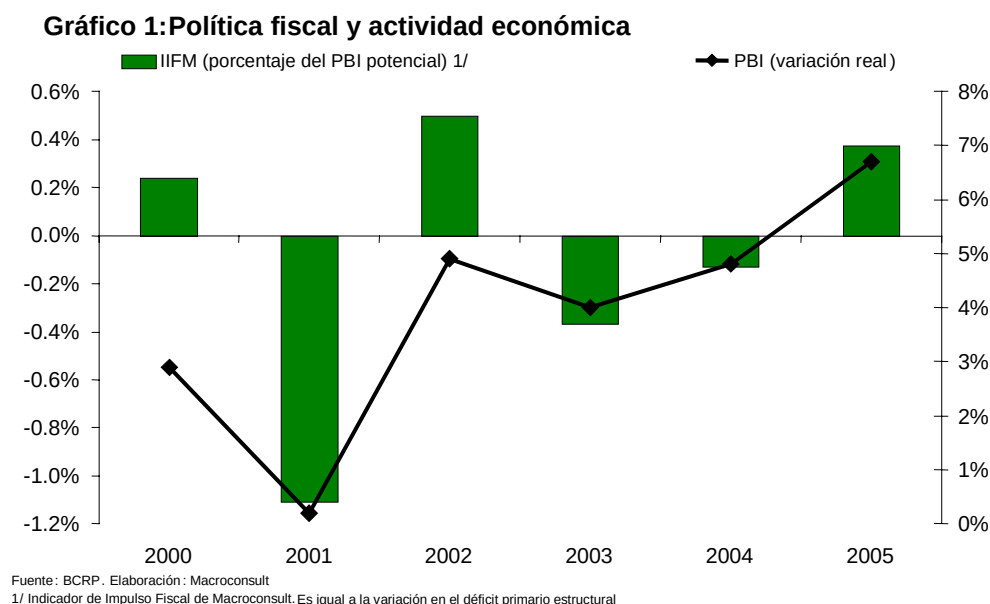
Por su parte, la economía china es vulnerable a los desequilibrios generados por un exceso de inversión y capacidad productiva instalada y dependencia de exportaciones. El sistema financiero todavía mantiene prácticas institucionales y crediticias que llevan a exacerbar los riesgos anteriores. Ante la insuficiencia del consumo doméstico, China depende del dinamismo de la economía mundial para generar demanda. Una caída de la economía mundial es el principal riesgo

para China porque llevaría a insuficiencia de demanda agregada y, probablemente, a deflación. Ello tendría un impacto negativo sobre los precios de todos los metales.

3. Los desafíos hacia delante: la política fiscal macro, los ciclos y la sostenibilidad fiscal

Ciclos y política fiscal

Históricamente, la política fiscal en el Perú se ha caracterizado por ser procíclica, lo cual tiende a generar una mayor volatilidad macroeconómica. El gobierno de Alejandro Toledo no ha sido excepción, según nuestros estimados del déficit primario estructural³ y el impulso fiscal (ver **gráfico 1**).



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

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

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

³ Déficit primario ajustado por el ciclo económico. El impulso fiscal es igual a la variación del déficit primario estructural.

Por otro lado, sería recomendable evaluar el crecimiento real del gasto usando el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en vez del deflactor del PBI, tal como era antes de la modificación a la LRTF en 2003. El IPC es más apropiado para deflactar el valor de los bienes y servicios que consume el Estado. Además, en un entorno donde los precios de las importaciones y exportaciones son más volátiles que los precios al consumidor, el uso del deflactor del PBI permite un crecimiento nominal excesivo de los gastos. Por ejemplo, en 2004 el respeto a un tope de gasto calculado usando el IPC hubiera implicado un mayor ahorro de recursos fiscales⁴.

Sostenibilidad de la deuda pública

Las condiciones actuales ofrecen pocas dudas respecto de la sostenibilidad de la política fiscal presente y de la deuda pública (ver **gráfico 2**), pero los riesgos derivados de un cambio brusco en el manejo económico o en el entorno internacional pueden alterar este escenario. Primero, la relativa abundancia de ingresos fiscales permite un aumento mucho mayor e imprudente del gasto de lo que se ha registrado en los últimos años. Segundo, las condiciones financieras todavía laxas en los mercados internacionales facilitan el financiamiento en condiciones favorables de aumentos en el déficit fiscal a corto plazo.

La estimación del indicador de sostenibilidad fiscal⁵ bajo diversos escenarios de déficit primario y de tasa de interés del servicio de la deuda pública permite obtener simulaciones referenciales de los riesgos posibles (ver **gráfico 3**). Como se puede apreciar, las finanzas públicas serían sostenibles hasta con una reducción del superávit primario del gobierno general equivalente a un punto porcentual del PBI, aunque solo bajo ciertos supuestos de tasa de interés implícita de la deuda. Un empeoramiento de la posición fiscal más allá de un punto porcentual genera insostenibilidad, incluso sin aumentos de tasa de interés implícita de la deuda.

No obstante, los escenarios de sostenibilidad pueden subestimar los posibles problemas de nuestra situación fiscal al no tomar en cuenta los riesgos de liquidez que enfrenta el Estado peruano. La política de endeudamiento de los últimos años ha apuntado correctamente a un uso creciente de fuentes internas, lo cual también favorece el desarrollo del mercado de capitales doméstico. Esta política se hizo particularmente evidente desde 2005 (ver **gráfico 4**). Sin embargo, este proceso todavía es incipiente y el mercado doméstico de deuda sigue siendo muy pequeño para financiar el déficit el gobierno bajo situaciones de estrés financiero. Este riesgo se agrava especialmente por el endurecimiento gradual de las condiciones monetarias de los mercados internacionales. Efectivamente, la tasa de interés de la Reserva Federal de Estados Unidos se encuentra cerca de su nivel neutral, mientras los bancos centrales de Europa y Japón están iniciando períodos de endurecimiento monetario.

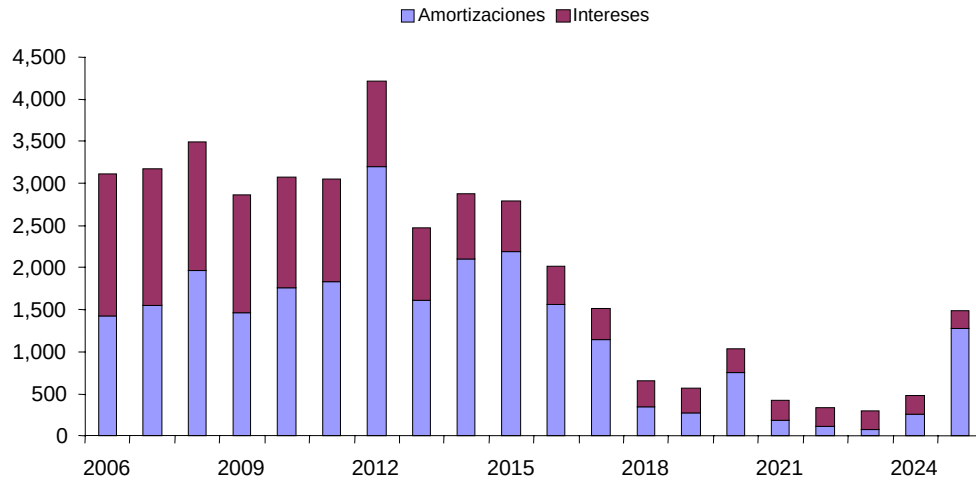
⁴ El crecimiento real del gasto no financiero del Gobierno General en 2004 fue 4.7% ó 2.7%, según se mida usando el IPC o el deflactor del PBI, respectivamente.

⁵ Ver Talvi, E. y Vegh, C. (2000) “Cómo armar el rompecabezas fiscal. Nuevos indicadores de sostenibilidad” Banco Interamericano de Desarrollo. Se usa el siguiente indicador de sostenibilidad fiscal propuesto por dichos autores:

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

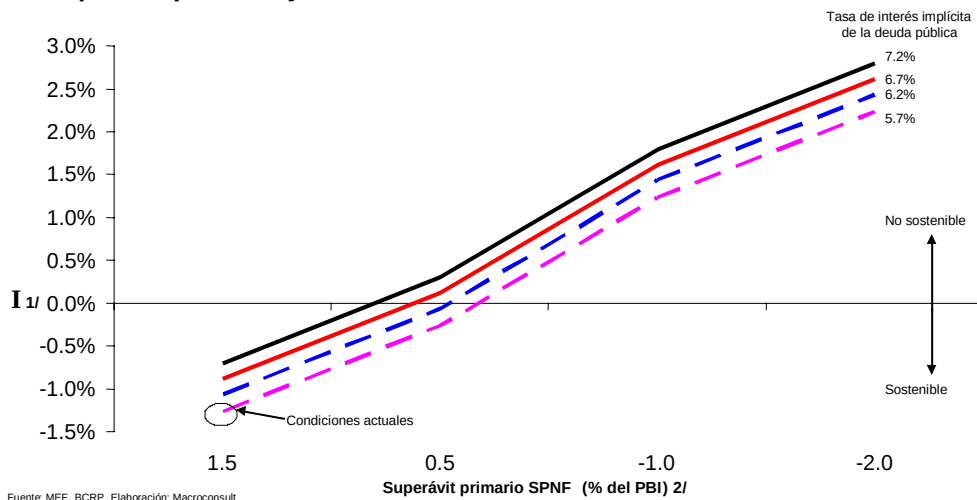
donde r: tasa de interés real sobre la deuda, θ : tasa de crecimiento del PBI, b: stock de deuda pública como porcentaje del PBI, d: déficit primario permanente. Si $I > 0$ entonces la trayectoria planeada ex ante viola la restricción presupuestaria intertemporal del Estado.

Gráfico 2: Servicio total de deuda pública proyectado
(millones de US\$)



Fuente: MEF. Elaboración: Macroconsult

Gráfico 3: Sostenibilidad de la política fiscal bajo escenarios de superávit primario y tasa de interés

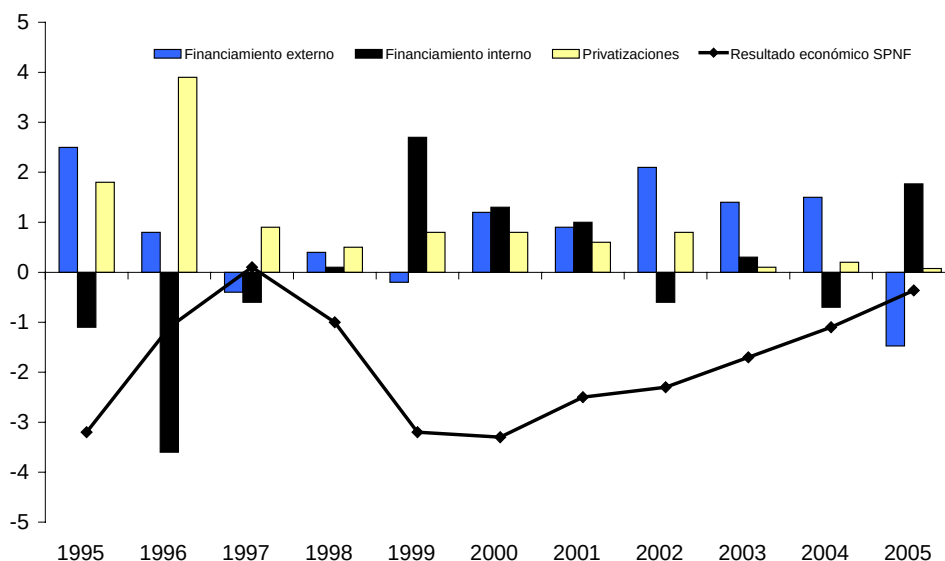


Fuente: MEF, BCRP. Elaboración: Macroconsult

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

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

Gráfico 4: Financiamiento del déficit fiscal
(porcentaje del PBI)



Fuente: BCRP. Elaboración: Macroconsult

4. Los desafíos hacia delante: ordenamiento de la tributación

Eficacia de la recaudación

El crecimiento de la recaudación en los últimos cinco años ha permitido que la presión tributaria pase de 12.1% en 2002 a un estimado superior a 14% para 2006. No obstante, este resultado todavía parece insuficiente para que el Estado peruano enfrente con éxito los retos que tiene. Además, la economía peruana está sujeta a tasas impositivas excesivamente altas, y que no rinden como deberían. Por ejemplo, asumiendo máxima eficacia recaudadora, en términos de Impuesto General a las Ventas se debió recaudar en 2005 alrededor de S/. 44,329 millones (equivalente al 19% del valor agregado bruto de la economía peruana). La recaudación real de IGV alcanzó solo 41% de este monto, evidenciando una eficacia recaudadora muy por debajo de estándares internacionales. Las comparaciones internacionales de presión tributaria también indican problemas persistentes en la tributación peruana. Por ejemplo, Chile recauda por Impuesto al Valor Agregado y por IR cifras significativamente superiores a las del Perú, a pesar de que en ambos casos se tienen tasas de impuesto similares (ver **gráfico 5**).

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

- Factores relacionados con los contribuyentes. Por ejemplo, falta de conciencia tributaria, bajo nivel educativo, baja rentabilidad e informalidad. Esto último se evidencia por la baja presión tributaria en sectores como agricultura⁶, comercio y servicios, caracterizados por un alto porcentaje de informalidad (ver **gráfico 6**).

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

Gráfico 5: Recaudación de los principales impuestos
Chile y Perú (porcentaje del PBI)

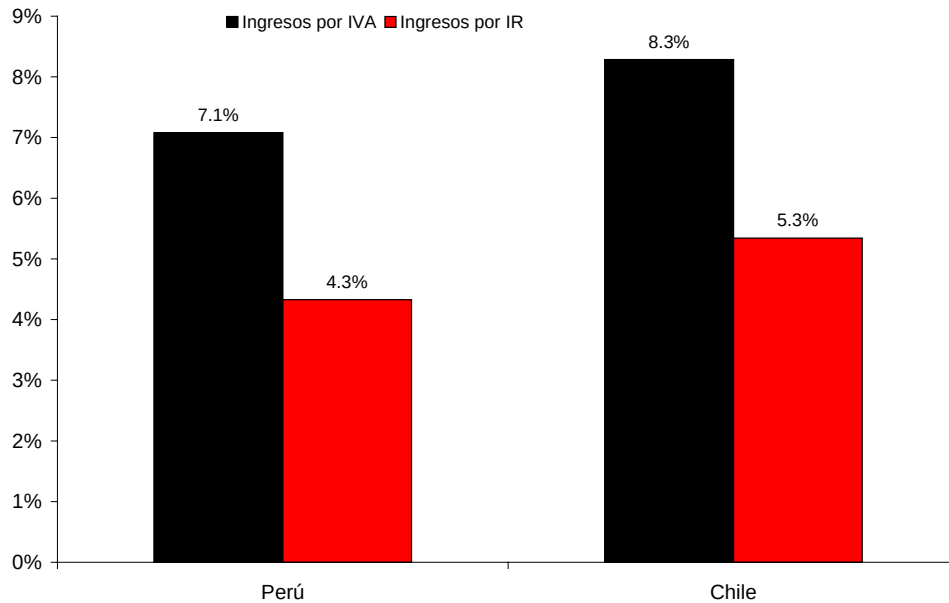
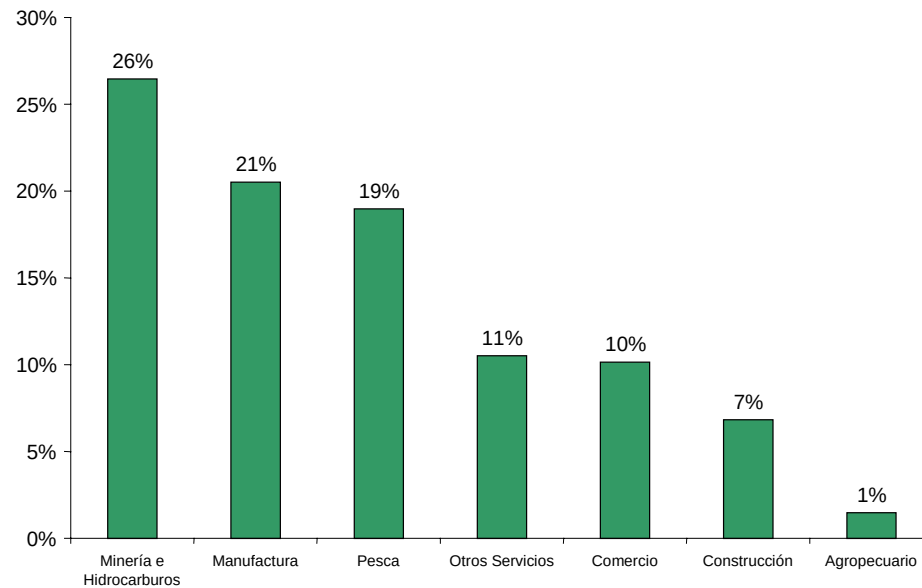


Gráfico 6: Presión tributaria en 2005 por sectores 1/
(porcentaje del PBI del sector)



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

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

Diseño de la política tributaria

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

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

En el caso específico de la política tributaria peruana, ésta presenta problemas de neutralidad. La existencia de una variedad de regímenes tributarios, según tamaño, locación o sector económico en el cual se ubica el agente gravado, ocasiona una mayor pérdida de eficiencia en la asignación de recursos en el mercado. Esta situación refleja la decisión política de promover ciertos segmentos usando la política tributaria, algo que constituye una violación de los principios de tributación.

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

Régimen del IR

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

- Las mismas tasas impositivas, posiblemente a un nivel menor.

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

Una segunda alternativa para evitar una pérdida de recaudación muy elevada sería aplicar tasas diferenciadas para las utilidades que no se distribuyen y para las utilidades que se distribuyen. Gravar a las utilidades no distribuidas con una tasa menor permite capitalizar a las empresas y promover el ahorro y la inversión. Por ejemplo se podría gravar con 20% las utilidades no distribuidas y con una tasa adicional de 15% la distribución de dividendos, o gravar las utilidades no distribuidas con una tasa de 25% y con una tasa adicional de 10% la distribución de dividendos⁷.

⁷ Dado que la distribución de dividendos se grava con una tasa mayor, existe el incentivo para las empresas de “disfrazar” salidas de dinero de la empresa en la forma de pagos elevados a accionistas por otros conceptos (por ejemplo, remuneraciones). Al respecto, en los años recientes la legislación del impuesto a la renta ha avanzado lo suficiente para prevenir la sobrevaluación de este tipo de gastos.

Esta segunda alternativa tendría además la ventaja de que la pérdida de recaudación no sería tan elevada debido a que gravar los dividendos es administrativamente más sencillo, se distribuyen los riesgos de la evasión entre el impuesto a la renta que grava a la empresa y el impuesto a la renta que grava la distribución de utilidades (en este último caso la probabilidad de la evasión es más baja) y los gastos tributarios existentes en el impuesto a la renta no afectan al impuesto a los dividendos.

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

- La misma tasa de depreciación para los bienes del activo fijo
- El régimen de depreciación debe aplicarse uniformemente a todos los sectores. Una segunda decisión es si debe continuar aplicándose un régimen de depreciación acelerada. En la actualidad, esta existe en el sector agropecuario, para la inversión en infraestructura de riego, y también en el sector minero. No se debe descartar que esta continúe aplicándose, siempre que sea extensiva a todas las actividades económicas. Como ello tendría un costo de diferimiento de recaudación importante, nuestra recomendación es igualar las tasas actuales de depreciación de 10% y 20% en una tasa general del 10%⁸. El ajuste también debería realizarse de forma gradual para suavizar el impacto.
- El mismo sistema de arrastre de pérdidas.
 - El mismo régimen de impuestos mínimos⁹

Régimen del IGV: Revisión de tasa, rol de detracciones y percepciones.

Las altas tasas del IGV ocasionan pérdida de eficiencia en el mercado e inequidad. Se debería intentar una reducción gradual de dicha tasa y eliminación de exoneraciones tributarias¹⁰. La ampliación de la base tributaria y la gradualidad en la reducción de la tasa permitirían mitigar el impacto fiscal, considerando que la mayor parte de la recaudación proviene todavía del IGV.

El Marco Macroeconómico Multianual estima que el valor del gasto tributario de 2006 alcanza los S/. 3,982 millones a corto plazo, es decir 8% del Presupuesto del presente año. Es claro que la eliminación de gastos tributarios permitiría una mayor solvencia fiscal y menos distorsiones en el mercado. Sin embargo, se debe tomar en cuenta ciertas características de las exoneraciones para decidir finalmente sobre la conveniencia o no de su eliminación:

- “Exoneraciones históricas”: Aquellas actividades económicas que “siempre” han estado exoneradas, por ejemplo, la exoneración al IGV para varios productos agropecuarios. Si bien esto es independiente de la existencia o no de razones técnicas para la exoneración, son las más difíciles de eliminar por razones institucionales.
- “Exoneraciones populistas”: Aquellas que son resultado de una decisión explícita de este tipo de políticas y que no tienen mayor justificación técnica. Estas pueden estar relacionadas a la existencia de presiones de *lobbies* privados y otros grupos de poder. Por ejemplo, las exoneraciones tributarias para la amazonía.
- “Técnicas”: Aquellas que cuentan con fundamento económico, por ejemplo, la exoneración al ISC del diesel usado para la generación de electricidad.

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

⁸ Las tasas de depreciación para terrenos y otros activos específicos se deben mantener en sus niveles actuales.

⁹ Si bien actualmente no existe un impuesto mínimo a la renta, el Impuesto Transitorio a los Activos Netos (ITAN) tiene efectos similares a los de un impuesto mínimo. Esto no impide que el ITAN no pueda ser perfeccionado.

¹⁰ Dicha eliminación debería estar sujeta a una serie de prerequisites: Primero, garantizar la solvencia de la política fiscal. Segundo, alcanzar el grado de inversión. Tercero, elevar la presión tributaria hasta alrededor de 18%.

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

5. Los desafíos hacia delante: ordenamiento de los mecanismos de asignación y del gasto

Reforma de asignación presupuestaria

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

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

En todos los indicadores internacionales que comparan los niveles de competitividad de países se pone énfasis en la capacidad del Estado de implantar políticas conducentes a crear un entorno positivo para el desarrollo de la actividad productiva privada. Por ello, se le otorga una elevada prioridad a la introducción del sistema de gestión por resultados en apoyo a la promoción de una mayor competitividad empresarial.

En el Perú existen algunas experiencias de implantar este tipo de gestión en entidades públicas, básicamente las ligadas a FONAFE. Otras entidades públicas ya establecen planes anuales con metas. Sin embargo, para que estas sean exitosas se requiere no solo un marco adecuado para su introducción, identificando metas preferentemente cuantificables y verificables y sus responsables y condicionantes, sino también incentivos que permitan premiar a los que cumplen con sus metas, y sancionar a los que no lo hacen usando el sistema de asignación presupuestaria. Este marco tiene que ser establecido para todas las entidades públicas como un primer paso e implica, especialmente, que la sociedad civil y el Congreso se involucren en la fiscalización del cumplimiento de las metas establecidas.

Asimismo, es necesario avanzar en la reducción de los costos del sistema de contratación del Estado, para hacerlo más rápido y transparente. Se debe profundizar los sistemas de compras estatales e informatización del sistema de adquisiciones del Estado.

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

SNIP y descentralización del gasto

Uno de los principales cambios introducidos a partir de 2000 con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), es haber pasado de un criterio de obra a un criterio de rentabilidad social, sostenibilidad y coherencia en la ejecución de proyectos de inversión pública. Esto quiere decir que hasta antes de la creación del SNIP, la inversión pública se ejecutaba simplemente por el deseo

político de los gobernantes de contar, por ejemplo, con un colegio, un hospital o una carretera, para sus pueblos. El uso de herramientas de análisis de rentabilidad de proyectos sociales trae especiales beneficios en un proceso de descentralización del gasto como el que tiene el Perú.

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

- El fuerte aumento de recursos fiscales en los últimos años, especialmente aquellos destinados a los gobiernos subnacionales y derivados de actividades económicas primarias, no están siendo bien aprovechados. Muchos gobiernos locales no tienen las capacidades necesarias para formular proyectos de inversión pública que pasen lo requerimientos del SNIP, incluso si estos no son muy exigentes. El rol del SNIP y del Gobierno Central no debe ser simplemente aprobar o descartar proyectos de inversión, sino involucrarse activamente en el diseño de los mismos. Para ello se puede utilizar las capacidades que se tienen en el Ministerio de Economía y Finanzas o se puede hacer uso de procesos de licitaciones al sector privado de los diseños de los proyectos de inversión. En general, los programas de asistencia técnica para los gobiernos subnacionales son esenciales para progresivamente poder construir capacidades de gastar eficientemente.
- Es necesario contar con mecanismos de control de calidad de la inversión, pues si bien el SNIP permite contar con una metodología de evaluación ex-ante que optimiza la utilización de recursos, en la etapa de ejecución se pueden incurrir en mayores costos. En este sentido, los ahorros que se logran al evitar el sobredimensionamiento de proyectos, pueden terminarse perdiendo si la obra final incurre en costos adicionales no presupuestados.
- El SNIP requiere ser fortalecido institucionalmente. La importancia que posee este sistema no debe minimizarse y no debería tambalear frente a las potenciales críticas que se le hagan en periodos electorales. En concreto, los incentivos para gastar cuando se acercan las elecciones son tales que ciertas autoridades estarían más cómodas sin la existencia de este sistema. El Gobierno debe asegurar su permanencia y continuidad y evitar las filtraciones que se le puedan hacer a través de las exoneraciones. El principio es simple: si una inversión o un proyecto es “urgente” para los intereses nacionales, con mayor razón debe pasar por el SNIP.

Manejo de pasivos contingentes

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

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

Luego, de manera perversa, la proliferación de pasivos contingentes puede ser el resultado del intento de cumplimiento de reglas fiscales para el gasto o el déficit fiscal, pero que no reglamentan el otorgamiento de garantías. Entonces, al verse forzados a ajustar gastos directos, muchos políticos pueden preferir utilizar garantías como una manera indirecta de apoyar ciertos proyectos.

Aunque las garantías no sean tomadas en cuenta por las reglas fiscales, estas constituyen un riesgo a mediano plazo.

Muchas veces las garantías son asumidas por presión política, especialmente cuando no queda clara la rentabilidad social del proyecto, de manera que es necesario que el gobierno se comprometa a generar parte de los ingresos del proyecto para el operador, en caso el proyecto no sea rentable. Si bien es posible que ello ocurra en el caso de algunos bienes públicos, siempre es importante que el otorgamiento de garantías sea después de un estudio apropiado para determinar la rentabilidad social del proyecto.

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

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

Por lo tanto, es importante establecer reglas fiscales que reglamenten el uso y diseño de garantías y otros pasivos contingentes, definan límites para su otorgamiento, y que incluyan penalidades para su incumplimiento. En la actualidad, la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal no incluye reglas fiscales que puedan hacer frente a pasivos contingentes. La Ley de Endeudamiento Público establece un límite para el monto de garantías que pueden ser otorgadas sobre la base del flujo anual de compromisos financieros asumidos¹¹. Sin embargo, este método deja al Estado vulnerable a una acumulación masiva de garantías. La experiencia internacional muestra que es necesario contar con reglas fiscales que especifiquen en qué casos se deben usar garantías y qué casos resulta más conveniente y/o menos riesgoso usar otras formas de apoyo o gasto. Como ya mencionamos antes, las ventajas políticas del uso de garantías puede llevar a una sobreexposición del Estado a los riesgos derivados de los pasivos contingentes.

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

6. Conclusiones

¹¹ Antes del Decreto de Urgencia 016-2005, dicho tope se fijaba sobre la base del monto agregado de los compromisos asumidos por el Estado. Es decir, se cambió una regla basada en el stock, por una basada en flujos anuales.

La posición fiscal ha mejorado significativamente en los últimos años, sin embargo, todavía quedan temas pendientes de mejora y el cambio de gobierno podría acarrear un retroceso en ciertos aspectos de la política fiscal.

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

En términos del gasto fiscal, es urgente una reforma de proceso de asignación presupuestaria con el fin de que el gasto sea asignado sobre la base de gestión por resultados y no por presiones políticas o factores inerciales. En términos de la descentralización del gasto es necesario un rol más activo del SNIP y del gobierno central para complementar las deficiencias institucionales de los gobiernos subnacionales en el diseño de proyectos de inversión, de lo contrario muchos recursos disponibles por la bonanza fiscal no serán bien utilizados. En términos de deuda pública, debe hacerse una reforma del manejo de los pasivos contingentes, para garantizar que los riesgos implícitos sean manejables.