

**Aprueban Declaración de Principios de Política Fiscal del Marco Macroeconómico  
Multianual 2007-2009**

**RESOLUCION MINISTERIAL Nº 286-2006-EF-15**

Lima, 31 de mayo de 2006

**CONSIDERANDO:**

Que, el artículo 10 de la Ley Nº 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, modificada mediante las Leyes Nº 27958 y Nº 28411, establece que el Marco Macroeconómico Multianual debe comprender como mínimo la Declaración de Principios de Política Fiscal, entre otras informaciones;

Que, el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 151-2004-EF, establece que la Declaración de Principios de Política Fiscal debe ser aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante Resolución Ministerial;

De conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley Nº 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, modificada mediante las Leyes Nº 27958 y Nº 28411, y el artículo 15 del Decreto Supremo Nº 151-2004-EF;

**SE RESUELVE.**

**Artículo Único.-** Apruébese la Declaración de Principios de Política Fiscal del Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009 contenida en el Anexo que forma parte de la presente Resolución Ministerial.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

FERNANDO ZAVALA LOMBARDI  
Ministro de Economía y Finanzas

**ANEXO**

**DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS DE POLÍTICA FISCAL 2007-2009**

El Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009, aprobado en Sesión de Consejo de Ministros del 24 de mayo 2006, establece que el diseño de política económica debe esforzarse por ahondar en los aspectos principales -tanto macroeconómicos como microeconómicos- que permitan atender las necesidades de la población en cuanto a empleo, calidad de vida y disminución de costos de transacción, en cada región del país. En una perspectiva de largo plazo, es necesario establecer metas y acciones por las cuales, progresivamente, se generen

condiciones para el aumento de la inversión y el empleo, así como para asegurar el desarrollo de capacidades desde las primeras etapas de formación humana.

## **1. LINEAMIENTOS Y MEDIDAS DE POLÍTICA FISCAL**

El principio establecido en la Ley N° 27245, Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (LPTF), modificada por la Ley N° 27958, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF), que guía la orientación de la política fiscal consiste en “asegurar el equilibrio o superávit fiscal en el mediano plazo, acumulando superávits fiscales en los periodos favorables y permitiendo únicamente déficits moderados y no recurrentes en periodos de menor crecimiento” (Art. 2 de la Ley N° 27245). La aplicación de estos principios ha permitido reducir el déficit fiscal de 3% cuando se promulgó la Ley a 0,4% del PBI en el 2005. Similarmente, la razón deuda/PBI se redujo a 38% a fines del 2005.

Un claro objetivo de la política de ingresos ha sido elevar la presión tributaria principalmente a través de medidas de ampliación de la base tributaria y al incremento de tasas. Esta política era imprescindible pues la actual Administración recibió niveles de recaudación de 12% del PBI totalmente insuficientes en una circunstancia en la que el gasto total bordea 18% del PBI. Gracias a las medidas de política descritas, al crecimiento de la economía y al favorable contexto internacional, la presión tributaria alcanzaría 14,1% del PBI el 2006.

En cuanto a la política de gastos, ésta se ha orientado a proveer mejores servicios a la ciudadanía. Asimismo, en los últimos dos años, gracias a las buenas condiciones de la recaudación tributaria, se ha puesto énfasis en la mejora del gasto de capital que había sufrido un fuerte ajuste durante el Gobierno de Transición Democrática. Sin embargo, queda un espacio importante en este aspecto pues el déficit de infraestructura es aún muy grande.

Precisamente, la existencia de un elevado déficit de infraestructura, aunado a la escasez de recursos estatales para atender la demanda privada por servicios públicos, es la base para la participación del Estado en procesos de Asociación Público-Privados (APPs). La orientación general en este tema consiste en buscar una auténtica transferencia de riesgos al sector privado para asegurar que el valor de los recursos públicos destinados a cada contrato, dentro de un marco regulatorio, permita lograr niveles de servicios públicos adecuados por periodos prolongados.

De otro lado, el endeudamiento es un resultado colateral derivado de las operaciones económicas del Sector Público. Es decir, dados los requerimientos de financiamiento, el endeudamiento busca obtener los recursos necesarios para cubrir las necesidades financieras del Estado. Entendida de esta manera, la política de endeudamiento es parte fundamental de la política fiscal y como tal se enmarca en el principio general de preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas. En este contexto, la política de endeudamiento público persigue dos objetivos básicos. En primer lugar, reducir la carga financiera de la deuda y, en segundo lugar, reducir los riesgos a los que está expuesta la deuda pública. Para alcanzar estos resultados se implementan operaciones financieras que permiten reducir los riesgos de tasa de interés, cambiario o de refinanciamiento. Vale la pena resaltar aquí la introducción del mercado de deuda

pública en soles en el 2003, que viene contribuyendo a desdolarizar la economía y a fortalecer - por esta vía- el canal de transmisión de la política monetaria.

Finalmente, la política previsional es una de las tareas importantes del Estado que tiene un impacto significativo en las finanzas públicas, por ello el Estado enfrenta el doble reto de continuar velando por la sostenibilidad de los sistemas pensionarios y de mejorar las pensiones y aumentar la protección social de los que no reciben pensión. En tal sentido, en cuanto a la sostenibilidad financiera, la principal medida emprendida fue la reforma constitucional del Régimen de Pensiones del DL N° 20530, la cual ha sido uno de los compromisos que el gobierno decidió asumir en 2004 con el objetivo de corregir las distorsiones de dicho régimen, para que éste fuera financieramente viable y más equitativo. Asimismo, desde el 2000 se han introducido cambios en la tasa de reemplazo y en el valor de las prestaciones del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) de acuerdo a la masa de aportantes, cambios laborales y demográficos y de esperanza de vida, con la finalidad de preservar su sostenibilidad en el tiempo. En paralelo, y con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los pensionistas de una forma fiscalmente responsable, el gobierno mejoró las pensiones del Sistema Nacional de Pensiones en más de 40% para el período 2001-2005.

En conclusión, los principales lineamientos y medidas de política fiscal durante el período del actual Marco Macroeconómico son los siguientes:

- Continuar con el perfeccionamiento de las normas y la administración tributarias, para mejorar la eficiencia y el servicio al contribuyente.

- Continuar con el proceso de racionalización de las exoneraciones tributarias y otros tratamientos preferenciales, buscando no sólo la eliminación de los vigentes sino principalmente evitando que proliferen nuevos, sobretodo aquellas que generen distorsiones en precios y competitividad.

- Continuar con el combate a la evasión tributaria, delito que es especialmente grave en un país como el Perú, pues priva de atención prioritaria en salud y educación a la población más desfavorecida. Se requiere no sólo acciones de fiscalización efectivas que generen riesgo a los evasores, sino acompañar con medidas que fomenten la conciencia tributaria y la participación ciudadana en el combate contra la evasión.

- No crear nuevos impuestos y eliminar, como estaba previsto en la Ley, el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) en el año 2007.

- Continuar con el proceso gradual de desgravación arancelaria, como mecanismo de integración comercial y económica.

- Aumentar la calidad de los servicios públicos -con énfasis en la educación básica y salud preventiva- y reducir el déficit de infraestructura, favoreciendo la integración de mercados regionales como polos de desarrollo.

- Efectuar aumentos del gasto público sobre la base de resultados específicos y medibles, como mejoras en la calidad de los servicios públicos ofrecidos.

- Fomentar la formalización del empleo público, promoviendo un servicio civil, técnico, calificado y eficiente que desarrolle la carrera pública sobre la base de los principios de eficiencia y competitividad.

- Continuar con la política de reperfilamiento de la deuda pública, extendiendo su vida media y priorizando las emisiones en el mercado doméstico en soles como mecanismo no sólo para la reducción de la vulnerabilidad financiera de la deuda pública, sino principalmente como instrumento para fortalecer el canal de transmisión de la política monetaria.

- Elaborar un marco normativo bajo el enfoque de valor por dinero para los próximos procesos de APPs, enfatizando la provisión de servicios públicos de calidad antes que la construcción de infraestructura. Bajo este enfoque, además, debe estar clara la distribución de los riesgos entre el sector privado y el público; asimismo, la posibilidad de contingencias fiscales debe ser debidamente valorada y conocida por los ciudadanos.

## **2. LINEAMIENTOS GENERALES DE POLÍTICA TRIBUTARIA**

Si bien, en los últimos dos años el Gobierno ha dado importantes medidas que han permitido elevar la presión tributaria, sin embargo, ésta es aún insuficiente para financiar el gasto total, que actualmente bordea el 18% del PBI. Por tal motivo, existe todavía un camino largo por recorrer en el objetivo de alcanzar un nivel de tributación que permita al Estado cumplir con sus funciones fundamentales.

Un buen sistema tributario debe estar organizado en función a los siguientes principios: suficiencia, eficiencia, equidad y simplicidad. El primero se refiere a la capacidad del citado sistema para financiar el gasto del Estado sin tener que recurrir a un nivel excesivo de endeudamiento. En cuanto a la eficiencia, el sistema tributario debe tender a disminuir las distorsiones generadas por los impuestos sobre las decisiones de los agentes económicos. Por su parte, la equidad implica que la carga tributaria debe ser distribuida con justicia entre los miembros de la sociedad, respetando sus capacidades contributivas. La aplicación de este principio considera dos criterios: el de equidad horizontal, por el cual un sistema tributario es equitativo cuando contribuyentes con el mismo nivel de riqueza deben pagar la misma cantidad de impuestos y equidad vertical o capacidad de pago, mediante el cual, el establecimiento de tributos debe guardar relación con la capacidad económica del contribuyente. Por último, bajo el principio de simplicidad, el sistema impositivo debe ser un conjunto ordenado, racional y coherente de tributos, comprensible para todos los contribuyentes, de modo tal que reduzca los costos de cumplimiento y la probabilidad de evasión y elusión fiscal.

Por estas razones, es importante mantener un sistema tributario sustentado básicamente en cuatro impuestos: el Impuesto General a las Ventas (IGV) que debe ser de aplicación general en todas las etapas económicas; el Impuesto a la Renta (IR) que debe aplicarse equitativamente a todas las personas naturales y jurídicas del país sin excepciones; el Impuesto Selectivo al

Consumo (ISC) orientado a recaudar y reorientar el consumo en función a criterios de protección de salud y/o del medio ambiente; y los aranceles a la importación<sup>1</sup>.

Uno de los aspectos de mayor preocupación del Estado ha sido lograr obtener de manera sostenida los recursos necesarios para que el Estado cumpla con proveer los servicios públicos esenciales a la sociedad. En esta dirección, se viene perfeccionando y actualizando la legislación tributaria acorde con las nuevas tendencias y modalidades de operación en los distintos ámbitos de los sectores económicos, de modo tal que se eliminen las distorsiones no deseadas por aplicación de la tributación así como el vacío legislativo que permite la elusión tributaria.

Los principales avances del Gobierno en línea con los citados principios han estado orientados a: (i) la reducción de la evasión y la elusión utilizando medidas administrativas como el reforzamiento del sistema de retenciones del Impuesto General a las Ventas (IGV), la ampliación de la cobertura del sistema de detracciones, la mejora del control de reintegros tributarios y la intensificación de las auditorías a las empresas; (ii) la modernización de la gestión y la capacidad funcional de la Administración Tributaria a través de la fusión de SUNAT y Aduanas, que centraliza en una única institución la responsabilidad de la recaudación de impuestos; y (iii) la mejora de la eficiencia y equidad del sistema tributario, con el objetivo de incrementar la presión tributaria.

En la lucha contra la evasión y la informalidad, ha sido importante el uso de medidas, tales como las detracciones, retenciones y percepciones del IGV, que aunado a la bancarización, ha permitido incrementar la recaudación de manera importante, aunque no en los niveles que resultan óptimos, puesto que el proceso para que la administración pueda hacer uso de la información de cruce para detectar operaciones no declaradas, requiere de un plazo mayor. Sin embargo, bajo una perspectiva de largo plazo y dependiendo del éxito de las medidas contra la evasión y del fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora de la Administración Tributaria, algunas de las indicadas medidas deben ser eliminadas gradualmente debido a que generan costos financieros a los contribuyentes y mayor complejidad administrativa. En el corto plazo, se requieren esfuerzos adicionales que permitan minimizar los costos de transacción ocasionados por las mencionadas medidas de administración tributaria.

Asimismo, se mantiene como un tema importante en la agenda pendiente de la reforma tributaria, la eliminación de las exoneraciones y los tratamientos preferenciales. Como mencionamos anteriormente, uno de los requisitos fundamentales para que un sistema tributario funcione de manera correcta es la equidad entre contribuyentes frente a la autoridad tributaria. Las exoneraciones no sólo implican una pérdida importante de recursos para el Estado, sino que complican y elevan los costos de la administración, así como favorecen el desarrollo de actividades ilegales como el contrabando.

Lo anterior se torna prioritario, para reforzar la capacidad recaudatoria actual, por cuanto los ingresos públicos de los próximos años estarán presionados a la baja como consecuencia de la pérdida esperada en la recaudación por aranceles, y la eliminación programada de impuestos como el ITF y el ITAN.

### 3. EL RESULTADO ECONÓMICO DEL GOBIERNO GENERAL

El resultado económico del Gobierno General para el período 2007-2009 se ubicará en promedio en -0,3% del PBI, compatible con la meta de crecimiento real del gasto no financiero de 3% establecida en la LRTF.

#### OPERACIONES DEL GOBIERNO GENERAL

(Porcentaje del PBI)

	2006	2007	2008	2009
<b>I. Ingresos</b>	<b>18,8</b>	<b>17,8</b>	<b>17,9</b>	<b>18,2</b>
<b>II. Gastos no financieros</b>	<b>17,0</b>	<b>16,7</b>	<b>16,3</b>	<b>15,9</b>
1. Gastos corrientes	14,0	13,7	13,3	12,9
2. Gastos de capital	3,0	3,0	3,0	3,0
<b>III. Resultado primario (I-II)</b>	<b>1,8</b>	<b>1,1</b>	<b>1,6</b>	<b>2,3</b>
<b>IV. Intereses</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>
<b>V: Resultado económico (III-IV)</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,5</b>

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009

La reducción del déficit de las operaciones del Gobierno General en el período del MMM es consecuencia de mantener estable el nivel de los ingresos respecto al PBI y de sujetarse a la regla del crecimiento del gasto no financiero establecido en la LRTF. De esta forma, el resultado primario pasaría de un superávit equivalente a 1,1% del PBI en el año 2007 a 2,3% del PBI en el año 2008.

Asimismo, es importante señalar que a pesar que el total de gastos no financieros, en porcentaje del PBI, se reduce en el período del MMM, no sucede lo mismo con los gastos de capital que se mantendrían en 3,0 por ciento del PBI entre los años 2007 y 2009.

### 4. EL RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

En congruencia, con el objetivo de consolidar de la estabilidad macroeconómica, y en concordancia con las metas establecidas en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, se espera que el déficit económico del SPNF se ubique dentro de los rangos permitidos por esta. Además se supone también el cumplimiento de la regla que restringe el gasto del Gobierno General a 3% real. Bajo estos supuestos y con un crecimiento del nivel de actividad de

aproximadamente 5% en promedio, para los próximos años se espera que se alcance un superávit fiscal en el 2009.

**OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO**  
(Porcentaje del PBI)

	2006	2007	2008	2009
<b>1. Ingresos Corrientes del Gobierno Central</b>	<b>16,1</b>	<b>15,2</b>	<b>15,3</b>	<b>15,7</b>
Ingresos tributarios	14,1	13,2	13,4	13,9
Ingresos no tributarios	2,1	2,0	1,9	1,8
<b>2. Gastos no financieros del Gobierno Central</b>	<b>14,6</b>	<b>14,4</b>	<b>13,9</b>	<b>13,6</b>
<b>3. Otras cuentas</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>
Del cual:				
Empresas públicas no financieras	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>4. Resultado primario SPNF</b>	<b>1,9</b>	<b>1,2</b>	<b>1,7</b>	<b>2,4</b>
<b>5. Intereses</b>	<b>2,1</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>
<b>6. Resultado económico SPNF</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,5</b>
<b>7. Financiamiento neto</b>	<b>0,2</b>	<b>0,9</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,5</b>
Externo	0,1	-0,1	-0,1	-0,3
Interno	0,1	1,0	0,4	-0,2

Memo:

**Saldo de la deuda pública      34,7    33,0    31,5    29,8**

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009

Como se observa en el cuadro, durante el 2007 se registraría una disminución de la presión tributaria récord del año previo debido a la conjunción de tres impactos. En primer lugar, la pérdida del ITF que por ley debe eliminarse en el 2007. En segundo lugar, el impacto fiscal de la desgravación arancelaria de productos importados de los EE.UU., como consecuencia del TLC. Finalmente, se estima que la regularización del Impuesto a la Renta pagado por empresas mineras sea sustancialmente menor a lo recaudado durante el año 2006 debido al hecho que los términos de intercambio estarían convergiendo a sus niveles de tendencia. El impacto bruto acumulado de estos choques exógenos es equivalente a 0,8% del PBI aproximadamente. Como consecuencia de esta menor recaudación tributaria, el déficit fiscal rompería su trayectoria decreciente durante el referido año, alcanzando 0,9% del PBI.

Sin embargo, en los próximos años como resultado de la mayor dinámica económica y la mayor inversión que resulten del TLC y de los proyectos extractivos que estarían en etapa de inversión o entrando en operaciones, la dinámica de la recaudación de impuestos se iría recuperando hasta regresar a los niveles del 2006. Con este resultado y considerando las metas de crecimiento real del gasto, el déficit fiscal convergería rápidamente hacia un superávit en el 2009.

Finalmente, como resultado de la política fiscal que se viene aplicando en lo(\*)NOTA SPIJ últimos años, cuyo objetivo principal es la búsqueda del equilibrio fiscal en concordancia con los principios de la LRTE, el saldo de la deuda pública (externa e interna) como porcentaje del PBI mantendrá su comportamiento descendente en el período del MMM, pasando de 38,2% del PBI en el año 2005 a 29,8% del PBI en el año 2009, para contribuir de esta manera a la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.