

República del Perú



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

MARCO MACROECONÓMICO MULTIANUAL 2006-2008

**APROBADO EN SESIÓN DE CONSEJO DE MINISTROS DEL 18 DE
MAYO DE 2005**

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	5
2.	PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA FISCAL Y DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO	6
3.	ESCENARIO MACROECONÓMICO Y PERSPECTIVAS PARA EL MEDIANO PLAZO	23
3.1	EL BALANCE DEL AÑO 2004.....	23
3.2	PERSPECTIVAS PARA EL 2005	27
3.3	LA ECONOMÍA PERUANA EN EL MEDIANO PLAZO	31
3.4	ESCENARIO FISCAL PARA EL PERIODO 2006-2008: DÉFICIT FISCAL, INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO.....	37
4.	SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA Y ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD DE LAS PROYECCIONES	40
4.1	DOS ENFOQUES SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA	40
4.1.1	ENFOQUE BACKWARD-LOOKING	41
4.1.2	ENFOQUE FORWARD-LOOKING.....	42
4.2	ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD DE LAS PROYECCIONES	46
5.	LA NATURALEZA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO ACTUAL	49
5.1	LA VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO	49
5.2	LA SOSTENIBILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO.....	50
6.	CRECIMIENTO, INTEGRACIÓN COMERCIAL Y POLÍTICA FISCAL.....	51
6.1	APERTURA COMERCIAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	52
6.2	POLÍTICA FISCAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO.....	55
7.	POBREZA Y DESEMPEÑO MACROECONÓMICO.....	58
7.1	CRECIMIENTO ECONÓMICO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA: ¿QUÉ ES LO QUE SABEMOS?	59
7.2	EL CASO PERUANO: EVIDENCIAS DE LA RELACIÓN ENTRE POBREZA Y CRECIMIENTO	60
7.3	PERSPECTIVAS DE CORTO PLAZO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA	63
	ANEXO ESTADÍSTICO.....	67
	BIBLIOGRAFÍA.....	101

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1	COSTO DE INCREMENTO Y REAJUSTE DE LAS PENSIONES DEL DL N° 20530 PARA EL AÑO 2005
TABLA 2	DEUDA PÚBLICA
TABLA 3	COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA
TABLA 4	DESCOMPOSICIÓN DEL INCREMENTO DE LA DEUDA PÚBLICA 2004 – 2001
TABLA 5	OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
TABLA 6	PROYECCIÓN DE LOS RECURSOS DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO
TABLA 7	ESCENARIO BASE: RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
TABLA 8	ESCENARIO 1: RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
TABLA 9	ESCENARIO 2: RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
TABLA 10	CICLOS, CRECIMIENTO PROMEDIO Y VOLATILIDAD
TABLA 11	DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DURANTE LOS CICLOS ECONÓMICOS
TABLA 12	CRECIMIENTO, APERTURA COMERCIAL Y RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
TABLA 13	PBI PER CÁPITA Y APERTURA COMERCIAL (EXPORTACIONES MÁS IMPORTACIONES/PBI)
TABLA 14	PERÚ: ESTRUCTURA ARANCELARIA
TABLA 15	POBREZA Y POBREZA EXTREMA
TABLA 16	ELASTICIDADES E INDICADORES QUE VINCULAN CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBREZA
TABLA 17	PERÚ: CONCENTRACIÓN DEL GASTO NOMINAL DE LOS HOGARES
TABLA 18	POBREZA Y POBREZA EXTREMA: EVOLUCIÓN 2005-2008
TABLA 19	EMPLEO Y REMUNERACIONES: VARIACIÓN REAL EN MASA SALARIAL 2005-2008

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	PBI TRIMESTRAL
GRÁFICO 2	BALANZA COMERCIAL
GRÁFICO 3	PROYECCIONES DE MEDIANO PLAZO
GRÁFICO 4	DÉFICIT ECONÓMICO DEL SPNF: 1950-2004
GRÁFICO 5	SIMULACIONES DE SOSTENIBILIDAD
GRÁFICO 6	SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA TOTAL
GRÁFICO 7	CRECIMIENTO PER CÁPITA Y DÉFICIT FISCAL 1950 – 2004
GRÁFICO 8	IMPULSO FISCAL 1950 - 2004
GRÁFICO 9	IMPULSO FISCAL Y BRECHA DEL PRODUCTO
GRÁFICO 10	PERÚ URBANO: EMPLEO EN EMPRESAS DE 10 Y MÁS TRABAJADORES
GRÁFICO 11	EMPLEO EN PRINCIPALES CIUDADES DEL PERÚ: EMPRESAS DE 10 A MÁS TRABAJADORES

ÍNDICE DE RECUADROS

RECUADRO 1	INFORMALIDAD Y EVASIÓN TRIBUTARIA
RECUADRO 2	CONCESIONES Y ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS
RECUADRO 3	LA INVERSIÓN PÚBLICA Y EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (SNIP)
RECUADRO 4	MONITOREO Y SEGUIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO
RECUADRO 5	DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS
RECUADRO 6	OPERACIONES DE MANEJO DE PASIVOS
RECUADRO 7	LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL DL N° 20530
RECUADRO 8	¿QUÉ EXPLICA EL INCREMENTO DE LA DEUDA PÚBLICA?
RECUADRO 9	EL ACUERDO NACIONAL Y LAS PROYECCIONES DE MEDIANO PLAZO
RECUADRO 10	POLÍTICA FISCAL Y ACTIVIDAD ECONÓMICA: 1980-2004

- RECUADRO 11 CRECIMIENTO Y POBREZA – ELEMENTOS TEÓRICOS
RECUADRO 12 UN MODELO MACROSOCIAL PARA EL PERÚ

ÍNDICE DE CUADROS Y ANEXOS

- CUADRO 1 PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS
CUADRO 2 BRECHAS MACROECONÓMICAS (PORCENTAJE DEL PBI)
CUADRO 3 PRODUCTO BRUTO INTERNO (VARIACIONES PORCENTUALES REALES)
CUADRO 4 DEMANDA Y OFERTA GLOBAL (MILLONES DE NUEVOS SOLES)
CUADRO 5 DEMANDA Y OFERTA GLOBAL (PORCENTAJE DEL PBI)
CUADRO 6 INGRESO NACIONAL DISPONIBLE (VARIACIONES PORCENTUALES REALES)
CUADRO 7 OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (MILLONES DE NUEVOS SOLES)
CUADRO 8 OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (PORCENTAJE DEL PBI)
CUADRO 9 REQUERIMIENTOS DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (MILLONES DE US DÓLARES)
CUADRO 10 REQUERIMIENTOS DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (PORCENTAJE DEL PBI)
CUADRO 11 OPERACIONES DEL GOBIERNO GENERAL (MILLONES DE NUEVOS SOLES)
CUADRO 12 OPERACIONES DEL GOBIERNO GENERAL (PORCENTAJE DEL PBI)
CUADRO 13 OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL (MILLONES DE NUEVOS SOLES)
CUADRO 14 OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL (PORCENTAJE DEL PBI)
CUADRO 15 INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL (MILLONES DE NUEVOS SOLES)
CUADRO 16 INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL (PORCENTAJE DEL PBI)
CUADRO 17 GASTOS NO FINANCIEROS DEL GOBIERNO CENTRAL (MILLONES DE NUEVOS SOLES)
CUADRO 18 GASTOS NO FINANCIEROS DEL GOBIERNO CENTRAL (PORCENTAJE DEL PBI)
CUADRO 19 RECURSOS DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO (MILLONES DE NUEVOS SOLES)
CUADRO 20 RECURSOS DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO (PORCENTAJE DEL PBI)
CUADRO 21 SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA (MILLONES DE US DÓLARES)
CUADRO 22 SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA (PORCENTAJE DEL PBI)
CUADRO 23 PROYECCIÓN PASIVA Y ACTIVA DEL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA (MILLONES DE US DÓLARES)
CUADRO 24 PROYECCIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA (MILLONES DE US DÓLARES)
CUADRO 25 PROYECCIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA (PORCENTAJE DEL PBI)
ANEXO A PRINCIPALES PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA
ANEXO B GASTOS TRIBUTARIOS

1. INTRODUCCIÓN

El crecimiento económico alcanzado en los últimos tres años muestra características que lo distinguen de episodios similares observados en nuestra historia económica contemporánea.

En primer lugar, el crecimiento económico promedio de dicho periodo —de 4,6%— es el más alto y menos volátil comparado con el observado en pasadas gestiones gubernamentales; y, asimismo, a diferencia de episodios anteriores, este crecimiento está acompañado de un superávit en la balanza comercial.

En segundo lugar, el crecimiento económico actual es generalizado, es decir, abarca tanto a los sectores primarios como a los no primarios, de tal modo que crecen no sólo la minería, sino también, la construcción, el comercio y la industria no primaria.

En tercer lugar, por el lado de la demanda, el impulso al crecimiento económico —iniciado en el año 2001— proviene del sector privado, especialmente de la inversión y de las exportaciones; mientras que, a diferencia de otros periodos de crecimiento económico, éste no está siendo determinado por la posición de la política fiscal.

Asimismo, el crecimiento generalizado del Producto Bruto Interno (PBI) está acompañado por la elevación del nivel de empleo, especialmente en provincias, permitiendo un mayor dinamismo de estas zonas.

En suma, tal como se adelantó en el Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007, se han consolidado las condiciones objetivas para un incremento sostenido de la producción, que permita resolver progresivamente los agudos problemas de empleo y pobreza que enfrenta la sociedad peruana.

Seguidamente, la segunda sección describe los principios de la política fiscal sobre los que se basa el actual programa económico. Así, el principio rector que guía la política fiscal —establecido en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF)— consiste en asegurar el equilibrio o superávit fiscal en el mediano plazo, acumulando superávits fiscales en los periodos favorables y permitiendo únicamente déficits fiscales moderados y no recurrentes en periodos de menor crecimiento.

En la tercera sección hacemos un balance de los principales resultados económicos del año 2004, entre los cuales se destaca el importante crecimiento del nivel de actividad, la baja tasa de inflación, el tipo de cambio estable y los aumentos del empleo en las grandes empresas. Luego, pasamos a describir nuestras expectativas macroeconómicas para el mediano plazo, que incluyen las proyecciones fiscales, a partir de las cuales se obtiene el límite de gasto que se utilizará en la elaboración del Presupuesto del Sector Público para el año 2006.

En la cuarta sección presentamos un análisis de la sostenibilidad de las finanzas públicas, según el cual se concluye que, en el escenario previsto en este Marco Multianual, la sostenibilidad fiscal está garantizada. Sin embargo, dado que una economía pequeña como la peruana está sujeta a cambios provenientes del escenario internacional o del contexto doméstico que podrían modificar el escenario

previsto, se presenta un balance de riesgos —tales como un menor crecimiento económico o un aumento de la tasa de interés internacional— en las proyecciones fiscales.

En la quinta y sexta secciones del presente Marco Multianual, hacemos una presentación de las características del crecimiento económico actual en el contexto del periodo comprendido entre 1950 y 2004, destacando las ventajas para la economía —en términos de crecimiento— de una mayor integración a los mercados internacionales y del mantenimiento del orden en las finanzas públicas.

La séptima y última sección se ocupa de las relaciones entre el desempeño macroeconómico y los indicadores de pobreza. Para abordar este tema, se utiliza un modelo de equilibrio general, que relaciona los agregados macroeconómicos con algunos indicadores de bienestar, mostrando que el crecimiento económico proyectado en este Marco Multianual contribuiría a reducir la tasa de pobreza en los próximos años.

De esta manera, el Ministerio de Economía y Finanzas pone a consideración de la opinión pública y los analistas especializados sus principales perspectivas sobre la economía peruana en los próximos años. Esperamos que este Marco Multianual sea una herramienta que contribuya a la reducción de la incertidumbre en cuanto a las políticas económicas que el gobierno planea implementar.

2. PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA FISCAL Y DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

El principio rector que guía la política fiscal de la actual administración es el establecido en la LRTF (Ley N° 27245, modificada por la Ley N° 27958), que 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 LRTF también establece límites prudenciales al crecimiento del gasto no financiero y al nivel del déficit fiscal. Por efecto de esta norma, el déficit del Sector Público No Financiero se ha reducido de 2,5% del PBI en 2001 a 1,1% del PBI en 2004.

La aplicación de dicho principio en el ámbito real de la política económica permite explicarnos por qué se implementan medidas de política o de administración tributaria orientadas a la consecución de mayores ingresos, cuando surgen requerimientos prioritarios por mayor gasto fiscal, tales como los que se presentan en la actual coyuntura, cuando las finanzas públicas se ven presionadas por las demandas en los sectores de educación, salud y seguridad nacional, y la elevación de la inversión en infraestructura productiva —camino, puertos, aeropuertos, electrificación— y social —colegios, hospitales, postas médicas, agua y desagüe, etc.

Desde el año 2001, los ingresos tributarios han crecido sostenidamente, impulsados tanto por la expansión de la economía como por el mayor esfuerzo de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) para ampliar la base tributaria. Si bien se han creado o elevado algunos impuestos —creación del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) y del Impuesto Temporal a los Activos Netos (ITAN), tasa del 30% de Impuesto a la Renta, de 19% para el Impuesto General a las Ventas (IGV)—, también se han reducido otros, como los aranceles, el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a los combustibles y se han eliminado el Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES) y el Anticipo Adicional del Impuesto a la Renta.

Así, se ha fortalecido la administración tributaria y se ha ampliado la base de contribuyentes por medio de medidas tales como las deducciones, retenciones del IGV y la potenciación de sistemas de fiscalización, las que aumentan la recaudación del Impuesto a la Renta. En este sentido, el reforzamiento de la capacidad recaudatoria del Estado es fundamental, puesto que en el mediano plazo se enfrentarán hechos que necesariamente implican una pérdida de ingresos públicos: la firma de un Tratado de Libre Comercio con los EE.UU. (TLC) y la eliminación programada de impuestos como el ITF y el ITAN. Por tanto, se espera que en los próximos años dichas medidas brinden los resultados esperados, multiplicando la recaudación del Impuesto a la Renta y del IGV. Además, la propia dinámica de mayor crecimiento y comercio debería moderar las pérdidas de estos ingresos o inclusive compensarlas.

El grado de evasión tributaria que existe en el pago del Impuesto a la Renta y del IGV es todavía alto en el país, lo que permite aplicar medidas administrativas que permitan captar mayores ingresos. En particular, es imprescindible ampliar la base tributaria de contribuyentes de cuarta categoría —profesionales independientes, entre otros—, para lo cual se cuenta con instrumentos de fiscalización que permiten, mediante cruces de información, contar con una base suficiente como para acotar el pago del impuesto. Asimismo, se publicará el reglamento relativo a los precios de transferencias, se fiscalizará el uso de las emisiones de facturas de supermercados y restaurantes, y se otorgará incentivos para el cumplimiento de obligaciones tributarias para el caso de rentas de personas naturales —uso de deducciones de comprobantes de pago o recibos de profesionales independientes.

RECUADRO 1: INFORMALIDAD Y EVASIÓN TRIBUTARIA

Una de las principales preocupaciones de los gobiernos es la de recaudar ingresos en forma sostenida y creciente para atender las demandas de la población. En este esfuerzo, el Estado encuentra mayor dificultad para captar los recursos de sujetos que desarrollan sus actividades al margen de la normatividad existente, es decir, dentro de la economía “informal”, cuya definición involucra a las empresas que escapan de la regulación estatal y no cumplen con sus obligaciones tributarias y laborales.

La informalidad en el Perú

La economía informal se asocia con la pobreza, el empleo de mala calidad y la ilegalidad. Según algunos estudios, el nivel de informalidad en el país es elevado, por encima del 50% del PBI.

Respecto al empleo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) estima que la proporción de trabajadores informales sobre la PEA ocupada representa el 69%, mientras que aproximadamente el 75% de las microempresas serían informales, según estimaciones basadas en las estadísticas de la SUNAT y la ENAHO-INEI 2002. Asimismo, según el MTPE, aproximadamente 60% de los trabajadores informales son no calificados, con edades entre 14 y 25 años.

Frente a dicho problema, urge concordar acciones —entre el Estado, las empresas y los trabajadores— orientadas a alcanzar una mayor formalización del empleo, que permita a los trabajadores lograr una remuneración justa y protección social, a las empresas lograr un nivel de productividad que las haga competitivas y al Estado incrementar sus ingresos para invertir en mayor infraestructura. En tal dirección:

i) El Estado debe dictar regulaciones que permitan operar a nuevas empresas de manera rápida y menos onerosa. En este aspecto corresponde al gobierno, incluyendo a los gobiernos locales y regionales, evaluar sus procedimientos y el cobro por los servicios públicos.

- ii) Debe revisarse la legislación laboral a fin de lograr el equilibrio de intereses entre trabajadores y empresas vía la negociación colectiva, que sin eliminar las condiciones básicas de trabajo permita flexibilizar aquellos gastos de las empresas que les impiden competir y mantenerse en el mercado. Se han efectuado avances por el lado del Estado al eliminar el IES a partir de diciembre del 2004.
- iii) Se deben diseñar programas sociales que permitan no sólo mejorar la capacitación de los trabajadores formales, sino también incorporar a los trabajadores informales en aquellas actividades que el mercado exige. Programas novedosos como los implementados en Chile, México, Brasil y otros deben ser evaluados, principalmente aquellos que vinculen el financiamiento con la capacitación.
- iv) Se debe mejorar el rol del gobierno en el monitoreo y la inspección del cumplimiento de la legislación laboral.

La tributación y fenómenos que coexisten en la economía informal en el Perú

En los últimos años se han efectuado importantes avances en los esfuerzos por combatir la informalidad mediante acciones orientadas a reducir la evasión fiscal y el contrabando. Medidas como la aplicación del ITF y la bancarización están permitiendo identificar a los agentes económicos que realizan actividades no declaradas o sin el pago de tributos correspondientes.

Otro mecanismo que ha permitido a la SUNAT ampliar la base tributaria es la implementación del sistema de retenciones y percepciones del IGV, mediante el cual puede controlarse el circuito de comercialización de los bienes y servicios bajo estos sistemas.

Se destaca también la implementación del Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central —el denominado sistema de “detracciones”—, cuya finalidad es asegurar el pago de dichas obligaciones (IGV y otros tributos, inclusive los no administrados por la SUNAT) mediante el mantenimiento de fondos en el Banco de la Nación en cuentas abiertas con tal propósito por los sujetos obligados. El sistema de detracciones permite: (i) el cumplimiento en el pago de la deuda tributaria; (ii) la ampliación de la base tributaria y reducción de la informalidad; (iii) un mayor control y fiscalización tributaria, al aportar información con relación a la cadena de comercialización de los productos.

Sin embargo, en la actualidad existe la percepción de que se han incrementado los requisitos y condiciones para realizar actividades formales y para cumplir sus obligaciones tributarias con alto costo administrativo. A ello debemos agregar que la existencia de más de 200 esquemas de beneficios y exoneraciones tributarias que en muchos casos se superponen hace más compleja la normatividad tributaria y dificulta el control tributario, incentivando el uso de mecanismos elusivos y de evasión. Esta situación ha permitido que se acentúe la actividad informal y el contrabando.

Evasión tributaria

Definimos como evasión fiscal o tributaria a toda eliminación o disminución de un monto tributario producido dentro del ámbito de un país por parte de quienes están jurídicamente obligados a abonarlo y que logran tal resultado mediante conductas fraudulentas u omisivas, violatorias de disposiciones legales. En ese sentido, la evasión fiscal alcanza tanto a aquéllos que, estando inscritos en el Registro Único de Contribuyentes (RUC), no cumplen con pagar sus impuestos o pagan un menor monto; como a aquéllos que no pagan por no estar inscritos en el RUC.

Dentro de este marco tenemos como modalidades de evasión recurrentes la emisión de comprobantes de pago por montos inferiores a los realmente cobrados; la emisión de facturas falsas para sustentar gastos y/o costos no reales y obtener crédito fiscal por éstos, así como para sustentar compras de productos ingresados de contrabando; ventas no facturadas; compras no registradas para esconder el verdadero nivel de

actividades; subvaluación de importaciones; importaciones realizadas con empresas domiciliadas en países de baja o nula imposición que permanecen impagas, entre otras.

No existen estimaciones recientes sobre el nivel de evasión, sin embargo se calcula que el Fisco dejaría de percibir alrededor del 50% de la recaudación potencial del IGV.

Contrabando

El contrabando se desarrolla en la informalidad, pues en este contexto las mercancías del exterior ingresan al mercado interno incumpliendo las normas correspondientes y sin el pago de tributos a la importación, afectando las actividades económicas y las cuentas fiscales.

A pesar de los esfuerzos para combatir el contrabando con la creación de la Comisión de Lucha contra el Contrabando y Defraudación de Rentas de Aduanas y con la tipificación como delito según el valor de la mercancía que sea ingresada o extraída del país, dicho fenómeno continúa desarrollándose en perjuicio de la actividad formal y del fisco. Ello debido a la existencia de factores que estimulan su desarrollo, tales como la extensa frontera y zonas inhóspitas e inaccesibles con escasas o nulas medidas de control, recursos insuficientes para estas actividades administrativas, precios significativamente bajos en países fronterizos; desempleo, falta de inversiones y niveles de pobreza.

A pesar de que no es posible cuantificar el nivel del contrabando, se estima que éste habría superado los US\$ 330 millones en el 2002, equivalente al 4% de las importaciones de dicho año, estimándose que la pérdida de recaudación superaría los US\$ 100 millones.

Acciones pendientes

Para fomentar el desarrollo de los negocios formales es necesario introducir reformas sobre las regulaciones a la actividad empresarial —por ejemplo, la simplificación del proceso de apertura de una empresa.

Por el lado tributario, uno de los retos del Estado es la consolidación del sistema tributario en pocos impuestos de aplicación general y simple. La simplificación tributaria cumple un rol estratégico, pues con disposiciones y procedimientos claros, se facilitará el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Dichas acciones deben ir a la par con una revisión de sus costos administrativos a fin de que las tasas que cobra el Estado por servicios públicos correspondan al real costo de estos.

Si bien la SUNAT ha venido ejecutando acciones para ampliar la base tributaria a través del diseño de estrategias de orientación y fiscalización, éstas no han sido suficientes para combatir la informalidad y ampliar el número de contribuyentes. Por tanto, esta labor no debe apuntar solamente a identificar al informal para coaccionarlo a cumplir con sus obligaciones, sino también a brindar el asesoramiento legal que le permita elegir el régimen tributario más apropiado.

A fin de reducir las prácticas de evasión o elusión tributaria también es necesario iniciar el proceso de eliminación gradual de los beneficios y exoneraciones tributarias. Su permanencia sólo mantendrá un sistema complejo de administración y control, debido a que genera la creación de nuevos mecanismos de registros, sistemas de información paralelos para el debido control del cumplimiento de los requisitos, condiciones y uso del beneficio tributario.

En lo que respecta al gasto público, se están atendiendo las demandas más urgentes que provienen de los maestros, empleados del sector salud y policía nacional, con el objetivo de mejorar los

servicios brindados por el Estado a la ciudadanía. Por el lado de la inversión pública, la escasez de recursos fiscales y la necesidad de invertir en infraestructura esencial para el crecimiento económico, supone promover la inversión privada mediante la adopción de mecanismos tales como Asociaciones Público-Privadas —concesiones, contratos de mantenimiento compartido, entre otros.

RECUADRO 2: CONCESIONES Y ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

Como parte del programa económico del gobierno, se ha dado prioridad a la promoción de la inversión privada en la construcción, ampliación, mantenimiento y operación de la infraestructura que permita la prestación eficiente de servicios públicos. Ello obedece a diversos factores, entre los que destaca el amplio déficit de infraestructura acumulado en el país a lo largo de las últimas décadas, particularmente en lo que respecta a la red vial, la infraestructura portuaria y los aeropuertos regionales. Un nivel inadecuado de infraestructura determina una sustancial elevación de los costos de transporte y logísticos en comparación a los estándares internacionales, restándole competitividad y oportunidades a las empresas que operan en el país. Por ejemplo, se estima que los sobrecostos en los que incurren las empresas que realizan intercambio comercial a través del puerto del Callao ascienden a aproximadamente US\$ 217 millones al año¹, flujo que supera el requerimiento anual de inversión para construir y poner en operación un puerto de similar capacidad pero más moderno que el del Callao.

La eficiencia logística del sector empresarial, si bien se sustenta en una adecuada dotación de infraestructura pública, incluye servicios cada vez más especializados que corresponden a proveedores puramente privados. Así, el significativo impacto de la cantidad y calidad de la infraestructura sobre los múltiples sectores económicos que la utilizan, ha llevado a que su provisión deje de ser considerada como una responsabilidad exclusivamente estatal, más aún cuando los gobiernos llevan a cabo programas de consolidación fiscal de mediano plazo que suponen una reducción del endeudamiento y del déficit presupuestal. En efecto, la escasa disponibilidad de recursos públicos en nuestro país supone la imposibilidad de financiar de manera exclusiva la mejora de la infraestructura requerida para incrementar nuestra competitividad en los mercados internacionales.

De este modo, se ha optado por la promoción de la inversión privada en infraestructura, lo que hace posible que el Estado participe como promotor de la realización de proyectos privados y no sólo como ejecutor de las obras o su operador. En efecto, en los casos de proyectos de infraestructura con alta rentabilidad social, pero cuya evaluación financiera no sustente un financiamiento puramente privado, el Estado ha optado por participar en lo que se conoce como Asociaciones Público-Privadas (APP's²).

En su acepción amplia, el término APP's incluye todo tipo de contratos entre una entidad pública y el sector privado que permita la inversión en infraestructura y la prestación de servicios públicos por parte de operadores privados, obligando a estos últimos a diversas condiciones, exigencias o metas de servicio en el tiempo. Se excluyen los casos de "privatización plena" de un servicio público, la que supone la transferencia ilimitada de su prestación al sector privado, quien lo brindará de acuerdo a la dinámica del mercado y a un marco regulatorio establecido. Así, las concesiones (por ejemplo en el modelo: construcción, operación y transferencia al final del período) son una forma típica de APP, pero también lo son los diversos contratos de gestión, mantenimiento o, incluso, de construcción y financiamiento de obras públicas, entre otros. Esta acepción amplia se basa en la distribución óptima de los riesgos entre el operador privado y la entidad pública concedente, mientras que la definición más restrictiva de la APP supone adicionalmente un subsidio explícito directo por parte del Estado al operador privado, justificado en la rentabilidad social del proyecto.

¹ Sgut (2005).

² También conocidas como PPP's, por sus siglas en inglés (*Public-Private Partnerships*).

El subsidio toma diversas formas, como un cofinanciamiento inicial directo o la asignación de una anualidad determinada por el tiempo del contrato, la desafectación o supresión temporal de impuestos, la cesión en uso de infraestructura existente, la provisión de terrenos, etc. o diversos tipos de aval sobre préstamos concertados y las ya mencionadas garantías ante riesgos no controlables por el operador. Este tipo de intervenciones se justifica en casos de proyectos con una alta rentabilidad social y en los que se da por descontado que la atracción de la administración privada hacia los servicios públicos conlleva ahorros significativos y un incremento sustantivo de la calidad de atención de los usuarios.

Las APP's permiten, por un lado, multiplicar el número de proyectos que pueden realizarse dado un monto anual de inversión pública —por ejemplo, US\$ 100 millones para una obra pública permiten co-financiar 20% de 5 obras similares— mientras que, por otro lado, hacen posible recurrir a mecanismos novedosos de mitigación de riesgos como las garantías con aval del Estado otorgadas por organismos multilaterales. Asimismo, las APP's aseguran la participación del sector privado en proyectos con alto impacto social pero en los que el inversionista privado detecta riesgos que no dependen de su propia actuación, como el riesgo cambiario originado por el cobro de tarifas en moneda local o el riesgo implícito en toda proyección de demanda. Así, las APP's permiten combinar en proyectos específicos la eficiencia privada con el mejoramiento de las condiciones de vida y propiciar la consolidación de eficientes núcleos productores o exportadores.

Hay que advertir, sin embargo, que el atractivo de las APP's frecuentemente surge de consideraciones fiscales y financieras asociadas a una menor presión sobre las cuentas públicas en el corto plazo. Sin embargo, en la mayoría de estos casos, las APP's pueden representar, en realidad, sólo un diferimiento de los costos fiscales, por lo que es necesario incorporar estos costos en el análisis de sostenibilidad de las finanzas públicas.

Ejemplos de APP's para el desarrollo de infraestructura pública en proceso son el proyecto hidro-energético de Olmos, los ejes de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), los tramos viales Costa-Sierra y paquetes de aeropuertos regionales, entre otros. En particular, los ejes multimodales de IIRSA que atraviesan el Perú son tres, los que, al unir diversas regiones de Brasil con el Océano Pacífico, harán posible un mayor comercio intercontinental con Asia.

En lo que respecta a los sectores en los que interviene PROINVERSIÓN, los principales proyectos en cartera se encuentran resumidos en la tabla adjunta y representan un monto de inversión ascendente a US\$ 4 899 millones. Cabe destacar que durante el 2004 PROINVERSIÓN logró generar US\$ 298,6 millones de ingresos fiscales y US\$ 1 277,6 millones en compromisos de inversión.

Sector económico	Proyecto	Localización regional	Inversión estimada (US\$ millones)	Adjudicación 2005			
				I	II	III	IV
Transportes	Red Vial 1: Piura - Sullana, Sullana - Pte. Macara, Sullana - Aguas Verdes	Tumbes, Piura	104				
	Red Vial 4: Tramos Pativilca - Trujillo y Pativilca - Conococha - Huaraz - Caraz	Lima, Ancash, la Libertad	100				
	Red Vial 6: Puente-Pucusana-Cerro Azul-Ica (5)	Ica, Lima	191				
	Costa Sierra (1)	Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Lima, Ica, Arequipa, Moquegua y Tacna	292				
	Eje Amazonas Centro: Pucallpa - Tingo María - Huanuco - La Oroya - Puente Ricardo Palma, La Oroya - Huancayo	Lima, Junin, Pasco Huanuco, Ucayali	62				
	Eje del Amazonas Norte: Paita - Piura - Olmos - Corral Quemado - Rioja - Tarapoto - Yurimaguas (5)	Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas, San Martín, Loreto	219				
	Proyecto Corredor Vial Interoceánico Perú - Brasil (3)	Arequipa, Ayacucho, Apurimac, Cuzco, Madre de Dios, Puno	892				
	Aeropuertos regionales	Primer paquete: Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Amazonas, Loreto, Ucayali, Huaraz y Cajamarca	148				
	Nuevo Terminal Portuario Sur del Callao (2)	Callao	274				
Hidrocarburos	Gasoductos Regionales	Ayacucho, Cusco, Ica, Junin	320				
Telecomunicaciones	Cuarta Banda de Telefonía Móvil	-	120				
	Acceso a Internet en capitales de distrito (2)	-	33				
Saneamiento	Servicios saneamiento Tumbes	Tumbes	67				
	Servicios saneamiento Provincia de Paita y Piura (4)	Piura	138				
	Abastecimiento de Agua Potable para Lima	Lima	300				
	Servicios saneamiento SEDAM Huancayo S.A.C.	Huancayo	100				
Tierras/agricultura	Casa Grande (2)	La Libertad	21				
	Olmos (2)	Lambayeque	184				
	Venta Tierra en Jequetepeque-Zaña	La Libertad	12				
Turismo	Complejo Turístico El Chaco-La Puntilla	Ica	7				
	Centro Cívico y Comercial de Lima (En estudios) (2)	Lima	20				
	Complejo Turístico - Playa Hermosa (2)	Tumbes	36				
Minería	Licitación La Granja	Cajamarca	300				
	Licitación Michiquillay	Cajamarca	300				
	Licitación San Antonio (1ra Fase)	Puno	10				
	Bayóvar	Piura	300 - 600				
Mercado de capitales	Programa de Transferencia de Créditos						
	Venta de Acciones ISA Perú						
	Venta de Acciones Empresa Redesur						
	Venta de Acciones Empresa Consorcio Transmataro (2)						
	Venta de Acciones Etevensa						
	Venta de Acciones de azucareras con socio estratégico						
Descentralizados	Terminal terrestre de pasajeros Lima Metropolitana (2)	Lima	40				
	Terminal terrestre de pasajeros Chiclayo (2)	Lambayeque	4,7				
	Terminal terrestre de pasajeros Trujillo (2)	La Libertad	4,2				
	Terminal terrestre de pasajeros Cajamarca (2)	Cajamarca	3				
	Centro Comercial del Valle de Huancayo	Junin	2,9				
	Terminal terrestre de pasajeros Ica (2)	Ica	3,8				
	Terminal terrestre de pasajeros Ayacucho (2)	Ayacucho	1,8				
	Limpieza pública y relleno sanitario Provincia de Huamanga	Ayacucho	1				
	Limpieza pública y relleno sanitario Provincia de Pisco (2)	Ica	2				
	Limpieza pública y relleno sanitario Provincia de Ica	Ica	1,5				
	Limpieza pública y relleno sanitario Provincia de Trujillo	La Libertad	4,2				
	Centro comercial y de entretenimiento Ciudad del Cusco	Cusco	3				
TOTAL			4 922				

: Fecha estimada de otorgamiento de Buena Pro
 : Buena Pro Otorgada
(1) Tres primeras carreteras convocadas
(2) Por definir
(3) Tramos 2,3 y 4: segundo trimestre, tramos 1 y 5: cuarto trimestre
(4) Inversión estimada para los primeros 5 años
(5) No Incluye IGV

En el escenario actual, la orientación general de la política económica busca priorizar la competitividad de nuestros productos para ganar mercados y, de esta manera, generar empleos en el sector formal de la economía. Para conseguir esto es requisito fundamental contar con niveles adecuados de infraestructura que permitan reducir costos innecesarios al sector exportador.

Sin embargo, la brecha de inversión en infraestructura en nuestro país es muy alta, y la disponibilidad de recursos públicos bastante reducida. Por lo tanto, es necesario recurrir a la participación directa del sector privado —que no implique transferencias de la propiedad de activos— como a mecanismos de asociación público-privados.

Asimismo, dada la carencia de recursos fiscales, se requiere garantizar que los fondos destinados a inversión pública sean utilizados de manera óptima, elevando la calidad y la productividad del gasto público —lo que, en el mediano plazo, permitirá un efecto sostenido sobre el crecimiento por habitante.

RECUADRO 3: LA INVERSIÓN PÚBLICA Y EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (SNIP)

Según estimaciones del MEF, para que el PBI crezca sostenidamente a un ritmo de 6,5%, se requeriría una inversión bruta anual del orden del 28,3% del PBI³. En la actualidad, ésta representa el 18,6% del PBI⁴ y, según este Marco Multianual, se proyecta que en el 2008 sea 21%. Es decir, en tres años más, este indicador sería menor a la tasa que permita un crecimiento económico de 6,5% (asumiendo rendimientos constantes del capital). Por lo tanto, el reto que enfrenta el país en el corto plazo es el de aumentar y mejorar la calidad de las inversiones, privadas y públicas, de tal forma que se puedan obtener las tasas de crecimiento deseadas con los niveles de inversión actuales y proyectados.

En el caso de la inversión pública, la mayor eficiencia se logra a través de la construcción de sistemas nacionales organizados e institucionalizados que garanticen el uso de los escasos fondos públicos en las alternativas de mayor impacto económico y social.

El Sistema Nacional de Inversión Pública

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es un sistema administrativo del Estado que actúa como un mecanismo de certificación de calidad en tanto tiene la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión. Los tres objetivos principales del SNIP son: (i) procurar que los escasos recursos públicos tengan mayor impacto sobre el desarrollo económico y social del país; (ii) garantizar el uso eficiente de los recursos públicos destinados a la inversión por las distintas instancias del gobierno; y (iii) garantizar la viabilidad de los proyectos, sustentándose en estudios de preinversión que muestren su rentabilidad social y su sostenibilidad.

La viabilidad de un proyecto de inversión pública es requisito previo a la elaboración del expediente técnico y sólo puede ser declarada expresamente por el órgano que posee tal facultad. Se aplica a un proyecto que, mediante sus estudios de pre-inversión, ha evidenciado ser compatible con los lineamientos de políticas nacionales, sectoriales y regionales o locales; es sostenible en el tiempo, en términos técnicos, económicos,

³ Supone un *Incremental Capital Output Ratio* (ICOR) de 3,15 y una tasa de depreciación de 2,5%. El ICOR es el cociente de la variación en el stock de capital entre la variación en el PBI.

⁴ Cifras al cierre del año 2004 (incluye variación de inventarios).

financieros, institucionales y ambientales, y cuyos beneficios a la sociedad excedan el costo de su implementación.

El Sistema Nacional de Inversión Pública y el proceso de descentralización

La Ley de Bases de la Descentralización estableció que los sistemas administrativos nacionales, entre ellos el SNIP, son de observancia y cumplimiento obligatorio por parte de todos los niveles de gobierno. Asimismo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, dispuso que la administración regional se ejerce bajo un sistema gerencial, dentro del marco de las normas emitidas por los sistemas administrativos nacionales. Del mismo modo, la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, dispuso que los gobiernos locales están sujetos a los sistemas administrativos del Estado que, por su naturaleza, son de observancia y cumplimiento obligatorio. Es así como el proceso de descentralización ha incorporado de manera progresiva tanto a los gobiernos regionales como a los gobiernos locales al SNIP. Actualmente, los 26 gobiernos regionales y 180 municipalidades aplican de forma efectiva las disposiciones del SNIP.

Delegaciones

El SNIP es un sistema administrativo del Estado que opera de manera descentralizada a través de un sistema de delegación de la capacidad de declaratoria de viabilidad desde el MEF. Actualmente los niveles de delegación son los siguientes:

- Los gobiernos locales no tienen límite de monto para declarar la viabilidad de los proyectos de inversión pública en el ámbito de sus competencias funcionales.
- Los gobiernos regionales pueden otorgar la declaración de viabilidad a los proyectos de inversión pública que tengan como monto de inversión hasta un límite de S/. 6 millones en el sector transportes y energía, y hasta S/. 4 millones en los otros sectores.
- Los sectores nacionales pueden otorgar la declaración de viabilidad a los proyectos de inversión pública que tengan como monto de inversión hasta un límite de S/. 8 millones en el sector transportes y energía, y hasta S/. 6 millones en los otros sectores.

A partir de estas condiciones es posible analizar la delegación de la preinversión en los distintos niveles de gobierno. Durante el 2004, se formularon y declararon viables 2 492 proyectos de inversión pública en todo el país. De este total, los sectores nacionales declararon la viabilidad de 129 proyectos, lo cual corresponde al 5% del total de proyectos de inversión pública formulados en el 2004, en tanto, los gobiernos regionales otorgaron la declaración de viabilidad al 40%, y los gobiernos locales al 41%. Sólo el 1% del total de proyectos de inversión pública formulados en 2004 tuvo que llegar hasta el MEF para obtener la declaratoria de viabilidad.

Gobiernos regionales

En el 2004, los gobiernos regionales formularon 999 proyectos de inversión pública y otorgaron la declaración de viabilidad a 994 de ellos, es decir, el SNIP permitió que los gobiernos regionales declaren la viabilidad del 99,5% de los proyectos de inversión pública que ellos mismos formularon. Sólo el 0,5% de los citados proyectos de inversión pública tuvieron que llegar a las Oficinas de Programación e Inversiones de los sectores del gobierno nacional para obtener la declaración de viabilidad en el 2004.

RECUADRO 4: MONITOREO Y SEGUIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

Para evaluar objetivamente el desempeño de la gestión pública, es indispensable el desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación del gasto público que contribuya a incrementar la calidad del gasto público mediante el aumento de la eficiencia, eficacia y equidad del mismo.

En el Perú, los recursos públicos no están siendo adecuadamente utilizados, llegan parcialmente a quienes se destinan, no se utilizan totalmente, y no generan los resultados esperados. Asimismo, no se cuenta con información que permita medir el grado de *costo-efectividad* de las intervenciones —es decir, la relación entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados.

En el contexto actual de múltiples necesidades y restricciones presupuestarias, se necesita maximizar la eficacia de las intervenciones públicas con los escasos recursos disponibles a través de una mayor priorización de la acción pública y de la medición de los resultados obtenidos, para poder así realizar las correcciones necesarias o generalizar las buenas prácticas.

Gestión por resultados

El valor de un modelo que mide el desempeño según resultados está en que permite contar con información para la toma de decisiones. Para ello, la medición del desempeño debe estar orientada a los resultados de la ejecución de los programas y a la forma en que estos han sido alcanzados —es decir, a la eficacia y eficiencia de las acciones del Estado.

La ventaja del enfoque hacia los resultados está en que modifica comportamientos, influyendo en la cultura de las organizaciones. Si sólo se usa la medición por desempeño, para reducir la asignación de presupuesto y reorientar los recursos, no se motivará a los hacedores de política a mejorar la toma de sus decisiones. Esto significa que el principal usuario del Sistema de Seguimiento y Evaluación no debe ser el Ministerio de Economía y Finanzas sino cada entidad, cada tomador de decisiones.

El proceso para llegar a este objetivo requiere cumplir una serie de etapas y dos grandes condiciones: demanda por un enfoque por resultados y la voluntad del Estado de utilizar y de implementar el Sistema de Seguimiento y Evaluación.

El Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP)

El objetivo central del SSEGP es lograr un incremento en la disponibilidad y uso de información sobre los programas del sector público, con la finalidad de evaluar la gestión del Estado para contribuir tanto a la mejora en la cantidad y la calidad de la provisión de bienes y servicios públicos. De esta manera, se busca apoyar la mejora de la calidad del gasto público.

Para ello, resulta necesario atender el cumplimiento de este fin a partir de los siguientes objetivos específicos:

- (i) Mejorar la cantidad y calidad de la oferta de información: actualmente se cuenta con un conjunto de sistemas de información desarticulados e ineficientes que no permiten producir información oportuna y de calidad. Es necesario diseñar instrumentos de seguimiento y evaluación que contenga información relevante para la toma de decisiones.
- (ii) Lograr una mayor difusión de la información existente: es necesario no sólo el fortalecimiento de la capacidad de oferta sino también de los mecanismos a través de los cuales la información generada se utiliza para la toma de decisiones.
- (iii) Incrementar la demanda de información del Estado y la Sociedad Civil: una de las condiciones necesarias para el éxito del sistema es que el país demande la evaluación de las acciones del Estado. Por ello, es fundamental establecer los mecanismos a través de los cuales el sistema se retroalimenta de las necesidades tanto del Estado como de la sociedad civil. Este último objetivo específico supone también, la

impostergable tarea de eliminar la falta de coherencia y duplicidades en los requerimientos de información a los sectores por parte de las entidades con funciones administrativas (e.g. MEF).

Así, el SSEGP busca generar información fidedigna y oportuna de cada sector e incentivar su uso, pero adicionalmente crear un mecanismo que permita el cruce de información intersectorial. De esta manera, el SSEGP contribuirá a realizar: (i) una mejor asignación de los recursos públicos, (ii) una mejor gestión administrativa y de contabilidad; (iii) verificar si el gobierno realiza sus acciones con eficacia y vigilar los progresos realizados; y, (iv) rendir cuentas a nivel de Estado y a la sociedad civil. Si bien se considera que cada sector debe ser responsable de levantamiento de la información vinculada a sus acciones, y por ello se debe realizarse acciones destinadas a fortalecerlos, el tener mecanismos que permitan consolidar y articular parte de la información producida por los sistemas sectoriales permitirá realizar seguimiento del Estado en su conjunto, como responsable de la provisión de servicios que son compartidos por diversas instituciones. Además, permitiría alimentar cada etapa de la provisión de esos servicios con información de seguimiento enriquecida, que no podría ser producida por cada agente independientemente.

A pesar de los avances realizados, es necesario mantener la disciplina en las finanzas, de modo que se garanticen los objetivos de la política fiscal, y sea posible mitigar el impacto negativo de los periodos de desaceleración económica o de un contexto internacional adverso.

Por otro lado, en el marco del proceso de descentralización fiscal, parte de la labor de inversión se ha trasladado a los gobiernos regionales y locales, los cuales registrarán en los próximos años un incremento de los recursos destinados a dicho fin. Un reto que este proceso plantea es el mantenimiento de los principios que orientan la política fiscal en el mediano plazo, para lo cual es necesario recurrir a mecanismos de cooperación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

RECUADRO 5: DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Estado actual

La Ley N° 27680, Ley de Bases de la Descentralización, establece, entre otros temas, los principios que rigen la descentralización, destacándose los de subsidiariedad, irreversibilidad, neutralidad fiscal y gradualidad del proceso.

La descentralización fiscal se enmarca en el proceso más amplio de descentralización y se relaciona con los principios descritos anteriormente. Para apoyar el proceso, el Congreso delegó al Poder Ejecutivo facultades legislativas en materia tributaria. En este contexto, el MEF, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización (CND) y la SUNAT elaboró la Ley de Descentralización Fiscal⁵, la cual establece como principios de la descentralización fiscal la no duplicidad de funciones, la neutralidad en la transferencia de los recursos, la gradualidad, la transparencia y predictibilidad del proceso, así como la responsabilidad fiscal y la equidad. La mencionada Ley regula la asignación de recursos a los gobiernos regionales y locales, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los servicios y funciones de su competencia (relación con el Proceso de Asignación de Competencias y Funciones); establece mecanismos de gestión e incentivos al esfuerzo fiscal para lograr un aumento y mayor eficiencia en la recaudación tributaria (relación con el Proceso de Presupuesto Participativo); implementa reglas de responsabilidad fiscal aplicable a los gobiernos regionales y locales para que contribuyan con la estabilidad macroeconómica; y estimula el proceso de integración

⁵ Promulgada mediante el Decreto Legislativo No. 955, el 4 de febrero del 2004.

territorial para conformar regiones competitivas y sostenibles (relación con el Proceso de Integración y Conformación de Regiones).

El gran desafío de la descentralización fiscal en el país consiste en asignar de manera eficiente recursos fiscales escasos y, en simultáneo, disminuir la desigualdad horizontal en lo concerniente a las capacidades fiscales de los gobiernos regionales y locales. Una transferencia eficiente de recursos implica que estos deben seguir a la asignación de competencias —neutralidad fiscal— y, además, debe permitir una adecuada rendición de cuentas. En cuanto a lo primero, el MEF realiza las proyecciones de los Recursos Públicos para el Presupuesto Público Anual —que abarca el Gobierno Nacional y las transferencias a los gobiernos regionales y locales—, considerando un conjunto de reglas de responsabilidad fiscal, las cuales se plasman en el Marco Multianual. Respecto a la mejor rendición de cuentas promovida por la descentralización, el MEF ha emprendido desde el 2003 un proceso de Presupuesto Participativo a nivel nacional, mediante el cual se ha logrado que la ciudadanía participe en la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades de gasto en sus respectivas circunscripciones, incrementando la eficiencia en la provisión de bienes públicos a nivel regional y local.

Otro gran desafío que nos plantea la descentralización fiscal es la reducción de la desigualdad horizontal en la capacidad de generación de ingresos. Es posible afrontar este reto a través de dos medios, el primero consiste en potenciar las capacidades de recaudación fiscal y mejorar la calidad del gasto público; el segundo alude a la política de redistribución de recursos fiscales a través de transferencias a los gobiernos regionales y locales, o mediante la coparticipación de impuestos del Gobierno Nacional.

En cuanto a lo primero, el MEF brinda apoyo permanente a través de herramientas de administración y gestión tales como el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el Sistema Integrado de Administración Financiera para Gobiernos Locales (SIAF-GL) y el Proyecto de Catastro Municipal, entre otros. Los dos primeros están dirigidos a mejorar la calidad de los proyectos de inversión y a reforzar la gestión regional o municipal, respectivamente; mientras que, la implementación del catastro municipal permite contar con una base real sobre la propiedad inmueble del área urbana y rural —lo que, además de potenciar la capacidad recaudatoria, permite el desarrollo de una serie de servicios públicos a la comunidad, como proyectos de saneamiento, electrificación, etc.

En lo que se refiere a la redistribución de los recursos fiscales, los gobiernos locales reciben como principal transferencia del Gobierno Nacional los recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), por su parte, los gobiernos regionales, a partir del 2003, reciben los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR). Ambos fondos se distribuyen según criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, entre otros.

Perspectivas

Con respecto a la coparticipación de los impuestos, la Ley de Descentralización Fiscal contempla la asignación de un porcentaje de determinados impuestos del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales que conformen una Región⁶, en caso tal recaudación se haya generado efectivamente dentro de sus fronteras.

Para que este proceso de regionalización sea viable y genere el desarrollo económico-social de cada región, no debe poner en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas; lo cual implica primordialmente la

⁶ Al respecto, cabe señalar que en octubre de este año se realizará el primer referéndum para la conformación de macro-regiones, para lo cual el CND ha recibido 17 expedientes técnicos que sustentan la viabilidad de la macro-región a conformarse, de los cuales han sido aprobados 5.

exigencia de los principios rectores de la descentralización descritos anteriormente: la neutralidad fiscal y la gradualidad⁷. Esquemas de descentralización exitosos, como el español, han puesto en práctica estos criterios. Así, en la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas (CA) se tiene como principio “*la suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las CA*”⁸. De este modo, se otorgó la asignación de recursos conforme se transferían las competencias y funciones, en una primera etapa sólo se otorgaron transferencias presupuestales, y posteriormente, una vez transferidas las competencias de educación y salud, se realizó la coparticipación de algunos impuestos nacionales, contribuyendo, de esta manera, al desarrollo económico del país, sin generar desequilibrios fiscales.

El caso internacional opuesto al español se ha dado en países como Argentina⁹, donde la coparticipación de impuestos no acompañó a la asignación de responsabilidades de gasto a los gobiernos sub-nacionales, situación que generó grandes desequilibrios fiscales. Por todo ello, es conveniente para nuestro país, que la asignación de recursos en la segunda etapa sea progresiva y acompañe a la transferencia de competencias sectoriales.

Así, para implementar la segunda etapa, la SUNAT viene trabajando en la determinación de los impuestos internos nacionales generados en el ámbito regional que se utilizarán para el cálculo de la recaudación efectiva y para el establecimiento de la meta de recaudación regional.

Otro aspecto importante que demanda la Ley de Descentralización Fiscal es el establecimiento de reglas para los gobiernos regionales y locales, que contribuyan a la estabilidad macroeconómica y a la sostenibilidad de las finanzas públicas. De esta manera, se minimiza la probabilidad de ocurrencia de desequilibrios fiscales que han sido una constante en el desarrollo de los procesos de descentralización en América Latina. Así, en países como Argentina, Brasil o Colombia, el déficit fiscal de los gobiernos sub-nacionales se convirtió en un problema de grandes dimensiones que llegó a tener consecuencias macroeconómicas. Tomando esto en consideración, la norma establece límites en términos del crecimiento real del gasto no financiero (3%), al endeudamiento interno (el saldo y el servicio de esta deuda no pueden superar el 40% y el 10% de los ingresos corrientes, respectivamente) y al endeudamiento de corto plazo (el saldo de esta deuda no puede ser mayor a la doceava parte de los ingresos corrientes). Similarmente, se define la obligatoriedad de la elaboración y publicación de documentos de seguimiento y programación económico-financiera para los gobiernos regionales y locales —es decir, los Informes Trimestrales y el Informe Multianual de Gestión Fiscal (IMGF), similar al Marco Multianual.

Dichos documentos deberán ser ampliamente difundidos, para permitir que la sociedad civil y las instituciones de control dentro del sector público, realicen un seguimiento de la evolución y del cumplimiento de proyecciones, objetivos y metas de parte de estos niveles de gobierno. Al respecto, el MEF se encuentra elaborando dos documentos, el Manual de Finanzas Públicas para los Gobiernos Regionales y Locales y la Guía Metodológica para la elaboración del IMGF, y también prepara el diseño de la capacitación que permita facilitar esta tarea a los equipos técnicos de los gobiernos regionales y locales. Así, a partir del segundo semestre de este año, el MEF iniciará una serie de talleres de capacitación a los gobiernos regionales y locales en cuanto a la elaboración del IMGF y los Informes Trimestrales de Seguimiento, con el objetivo de asegurar su solidez económica y financiera, garantizar el mejoramiento de la capacidad de pago y de los indicadores de endeudamiento.

⁷ Así también lo señala el artículo 8º de la LDF: “Los ingresos que se asignen en cada Etapa corresponden a las competencias que irán asumiendo los Gobiernos Regionales conforme a lo dispuesto en los Artículos 81 y 83 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y en estricto cumplimiento del principio de neutralidad fiscal”.

⁸ Ley Orgánica 8/1980, de 22 de setiembre. En España, se denominan Comunidades Autónomas a las Regiones.

⁹ Para mayor detalle, véase Kopits, et. al. (2000).

A su vez, y dentro del principio general de garantizar la sostenibilidad fiscal, la política general de endeudamiento buscará reducir la presión del gasto financiero sobre las finanzas públicas durante los próximos años. Adicionalmente, busca reducir la vulnerabilidad de la economía derivada del hecho de que la mayor parte de la deuda pública está denominada en moneda extranjera. La disminución de dicha vulnerabilidad es importante porque tiene un efecto significativo en la reducción de los *spreads* a los que se contrata la deuda futura, lo que a su vez favorece la reducción de costos financieros.

Para ello, se continuará promoviendo el crecimiento del mercado doméstico de títulos de deuda denominados en moneda nacional, para fortalecer el mecanismo de transmisión de la política monetaria y la desdolarización de la economía. En el frente externo, mediante alternativas de mercado —tales como los pre-pagos, coberturas y negociaciones bilaterales— se buscará atenuar la presión del servicio de deuda sobre las cuentas fiscales, liberando recursos para inversión en infraestructura y gasto social prioritario.

RECUADRO 6: OPERACIONES DE MANEJO DE PASIVOS

Debido a su estructura heterogénea en términos de tasas de interés y monedas, así como a la concentración de sus vencimientos, la deuda pública peruana viene enfrentando riesgos de mercado y riesgos de refinanciamiento. En este marco, las operaciones de reperfilamiento tienen como objetivo fundamental mitigar dichos riesgos a través de la aplicación de estrategias que a su vez permitan asegurar la sostenibilidad de la política fiscal en el mediano plazo, orientándose fundamentalmente a:

- Reducir la exposición de la deuda a los riesgos de mercado (variaciones de los tipos de cambio y de las tasas de interés internacionales).
- Reducir el riesgo de refinanciamiento, disminuyendo la concentración de vencimientos que deben atenderse en los próximos años, alargando la vida promedio y la duración del portafolio de deuda.
- Propiciar, de ser posible, la reducción efectiva de la deuda en valor corriente y/o en valor presente.
- Cambiar la naturaleza rígida de algunas obligaciones por otras de mercado.

Con este propósito se ha previsto la posibilidad de efectuar intercambios de deuda, prepagos, operaciones de cobertura, entre otros, que se implementarán sobre bases voluntarias, dentro de los marcos contractuales vigentes y en el momento en que el contexto del mercado sea el más apropiado y permita obtener los mayores beneficios para la República.

En ese contexto, durante el año 2004 se realizaron las siguientes operaciones de reperfilamiento de deuda pública:

Intercambio de Bonos Soberanos Internos Octubre 2004

En agosto del año 2004 se efectuó una operación de intercambio de los bonos soberanos 08OCT2004, pactados a tasa fija, por bonos nuevos emitidos bajo el concepto de Valor Adquisitivo Constante (VAC) a vencer en febrero de 2011, obteniéndose los siguientes resultados:

- Se logró intercambiar S/. 192,3 millones de bonos soberanos que vencían en octubre de 2004, por bonos con vencimientos en 6,5 años. El porcentaje intercambiado fue del 85,5% del monto máximo propuesto en la convocatoria (S/. 225 millones).
- Se obtuvo un ahorro en el pago de intereses de los bonos intercambiados de S/. 1,5 millones, lo que permitió un alivio total de S/. 193,8 millones.
- Se incrementó la vida media de la deuda interna en Bonos Soberanos de 3,6 a 4,1 años.

Intercambio de Bonos Soberanos Internos Enero 2005

En diciembre de 2004, el MEF concretó una operación de intercambio de bonos soberanos en la que fueron retirados S/. 443,5 millones de los bonos 18ENE2005, emitidos a tasa fija, a cambio de S/. 367,8 millones de bonos 10AGO2011 y S/. 28,7 millones de bonos VAC 13OCT2024 a precios de 112,7% y 101,1%, respectivamente. Los resultados obtenidos en la operación de reperfilamiento fueron los siguientes:

- Se logró intercambiar el 95,6% del monto máximo propuesto cuando se hizo la convocatoria (S/. 464 millones).
- Se obtuvo un alivio en el pago del servicio de la deuda interna correspondiente al 2005 de S/. 446,7 millones (S/. 443,5 millones de principal y S/. 3,2 millones de intereses).
- El diferencial de precios a favor del gobierno en los bonos entregados a los participantes en el intercambio permitió registrar una reducción en el saldo nominal de la deuda interna de S/. 47 millones.
- Se incrementó la vida media de la deuda interna en bonos soberanos de 4,6 a 5,5 años.

Cobertura de monedas

En octubre de 2004, el Perú incursionó en el mercado europeo mediante una emisión de EUR 650 millones (aproximadamente US\$ 800 millones) a un plazo de diez años y un cupón de 7,5%.

Como parte de la política de reperfilamiento, se realizó una operación de cobertura sobre la emisión de bonos en euros a dólares, a fin de reducir el riesgo cambiario de la nueva deuda frente a futuras variaciones de la divisa europea. Esta transacción contribuyó a mejorar la percepción de los agentes económicos respecto al manejo de los riesgos de mercado vinculados con nuestro portafolio de deuda.

Para 2005, se tiene previsto llevar a cabo algunas acciones puntuales respecto a la deuda que se mantiene con el Club de París, que constituye nuestro grupo acreedor más importante; así como seguir explorando la implementación de otro tipo de mecanismos que tengan un impacto en el perfil del servicio de deuda con el resto de acreedores y/o estén orientados a reducir los riesgos de mercado, en la medida en que el contexto vigente permita mejorar la relación costo-riesgo de la deuda.

Prepago de deudas al Club de París

El Perú planteará a los países miembros del Club de París la posibilidad de realizar operaciones destinadas a reducir parte de la significativa concentración de vencimientos que se mantiene con este grupo acreedor, tomando en cuenta los principios de solidaridad y tratamiento comparable bajo los cuales se rige este Foro e invitándolo a participar de esta iniciativa sobre bases voluntarias. La propuesta tiene como objetivos principales:

- Reducir el riesgo de refinanciamiento para los próximos años.
- Contribuir a una administración de pasivos dinámica en tanto permitirá cambiar una deuda de naturaleza rígida por una de mercado, así como reducir los riesgos de mercado.
- Fortalecer los fundamentos macroeconómicos a través de la disminución de los riesgos antes referidos.

En ese contexto, las líneas generales de la propuesta son:

- Prepagar una parte de las deudas reprogramadas que tengan los mayores costos financieros.
- Destinar aproximadamente US\$ 1 500 millones al prepago de vencimientos que ocurran en el período de mayor concentración de pago, en función de los acuerdos que se alcancen con los acreedores.

Para financiar estas operaciones se viene contemplando realizar emisiones de bonos soberanos a largo plazo, dependiendo de las condiciones vigentes, tanto en el mercado local como en el externo.

Operaciones de cobertura de tasas de interés

Considerando que el mercado espera que las tasas de interés registren un comportamiento al alza en los próximos años, se evalúa la posibilidad de cubrir el riesgo específico derivado de los préstamos pactados a tasa LIBOR USD a 6 meses. Estas operaciones permitirían:

- Fijar el costo financiero de los flujos de los préstamos, con lo cual se reduciría la exposición a las fluctuaciones de la LIBOR.
- Facilitar la programación apropiada de los recursos necesarios para atender el servicio de deuda al contar con flujos de pago conocidos.

Es importante señalar que existe un *trade-off* entre costo y riesgo, por lo que este tipo de operaciones, que pueden ser comparadas con la compra de un seguro, implicarán inicialmente incurrir en un costo, a cambio de mitigar en el futuro el riesgo de la volatilidad de las tasas variables asociadas al portafolio de deuda.

Intercambio de Bonos Soberanos Noviembre 2005

El 5 de mayo de 2005 el MEF concluyó la operación de intercambio de bonos soberanos, mediante la cual se retiró US\$ 261,8 millones de los bonos emitidos, denominados en dólares americanos, con vencimiento al 30 de noviembre de 2005 y que representaban una carga financiera de LIBOR+2%. A cambio de dichos títulos se ha entregado bonos denominados en nuevos soles a tasa fija, por un total nominal de S/. 851,1 millones, de los cuales S/. 64 millones (7,5%) corresponden a los bonos 10MAR2010 y S/. 787,1 millones (92,5%) corresponden a los bonos 05MAY02015. Esta operación de intercambio resultó exitosa, dado que el porcentaje intercambiado constituye el 100% del monto máximo propuesto al momento de la convocatoria.

Finalmente, la política previsional es una de las tareas importantes del Estado que tiene un impacto significativo en las finanzas públicas. En tal sentido, la reforma del sistema de pensiones del DL N° 20530 era uno de los compromisos que el gobierno decidió asumir en el 2004 con el objetivo de que dicho régimen fuera financieramente viable y más equitativo.

RECUADRO 7: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL DL N° 20530

Con la Ley N° 28389 se modificaron los artículos 11°, 103° y la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, estableciendo principalmente: i) la administración unitaria de los regímenes pensionarios a cargo del Estado; ii) el principio jurídico que prima es la aplicación inmediata de las leyes; iii) el cierre definitivo del régimen de pensiones del DL N° 20530; y, iv) las nuevas reglas deberán ajustar el régimen del DL 20530 con el fin de hacerlo equitativo y financieramente viable; habiéndose eliminado la nivelación —efecto espejo— de las pensiones con las remuneraciones.

En esta línea, con la Ley N° 28449 se establecieron las nuevas reglas del régimen pensionario del DL N° 20530, las cuales contemplan:

- **Sistema de reajuste de pensiones en sustitución de la nivelación:** habiendo sido eliminada la nivelación, se ha garantizado a los pensionistas de 65 a más años de edad y cuyas pensiones no superen las 2 UIT, reajustes anuales en sus pensiones, los que deben ser aprobados por el Consejo de Ministros, teniendo en cuenta el costo de vida y la capacidad financiera del Estado. Esta disposición constituye una señal clara para los pensionistas de que sus pensiones serán incrementadas, sin ocasionar distorsiones a los presupuestos futuros. Las pensiones de los demás pensionistas, menores de 65 años y cuya pensión no supere el tope señalado, se reajustan periódicamente con arreglo a las previsiones presupuestarias.
- **Topes progresivos a las pensiones mayores de 2 UIT:** se establece el monto máximo de las pensiones en 2 UIT. Las pensiones que superen este monto se reducirán a razón de 18% anual hasta alcanzar el tope vigente. Con esta medida, se reduce la desigualdad entre los regímenes a cargo del Estado y al interior del propio régimen del Decreto Ley N° 20530.
- **Incremento de las pensiones más bajas:** los recursos ahorrados debido a la aplicación del tope financiarán el incremento de las pensiones más bajas del régimen del DL N° 20530. Así, las pensiones de los beneficiarios titulares menores a S/. 415 mensuales se incrementarán hasta dicho monto¹⁰. Asimismo, las pensiones de titulares que excedan de S/. 415 pero que no sean superiores a S/. 750 recibirán un aumento de S/. 100 y, finalmente, aquellas pensiones de titulares por encima de S/. 750 pero no superiores a S/. 800 se incrementarán en S/. 50.
- **Restricciones a futuras pensiones de sobrevivientes:** se eliminan los futuros derechos de pensiones de orfandad a hijas solteras mayores de 21 años y se reducen las futuras pensiones de viudez al 50% de la pensión del titular, estableciéndose para estos casos una pensión mínima equivalente a una remuneración mínima vital. Las actuales pensiones de viudez y de orfandad no han sido afectadas, salvo en lo que respecta a la aplicación de topes, de ser el caso.
- **Determinación de la entidad encargada de la administración unificada:** se dispone que la entidad es el Ministerio de Economía y Finanzas¹¹. El MEF llevará adelante el Programa de Fiscalización de Pensiones.

Respecto a los principales efectos de esta reforma, éstos son:

- **Efecto sobre la equidad:** se reduce la desigualdad en materia de pensiones entre los regímenes a cargo del Estado y al interior del propio régimen del Decreto Ley N° 20530. El establecimiento del tope de pensión tiene como objetivo limitar las pensiones exorbitantes que distorsionan este régimen y para lo cual se ha fijado un tope lo suficientemente alto que afecta a menos de 1% de los pensionistas.
- **Efectos financiero y económico:** se asegura el pago continuo y sostenido para todos los pensionistas de este régimen. Con esta reforma se lograrán ahorros importantes hacia futuro, aunque debe señalarse que en el corto plazo se incrementa el gasto presupuestal. Por ejemplo, en el presente año y, sólo para el caso de los pliegos presupuestales, el costo de incrementos y reajustes neto del ahorro por tope de la Ley N° 28449 se estima en S/. 121 millones.

Tabla 1

¹⁰ El incremento mínimo a otorgar en este rango asciende a S/. 100.

¹¹ Quien puede delegar a otras entidades públicas sus facultades y funciones.

**Costo neto de incremento y reajuste de las pensiones del DL N° 20530
para el año fiscal 2005^{1/}
(Millones de nuevos soles)**

Costos de incrementos y reajustes	129,2
Ahorro por tope ^{2/}	7,7
Costo neto	121,4

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto Público - MEF

Notas:

1/ Información preliminar remitida a la fecha por los pliegos habilitados. Se considera para la elaboración del Proyecto de Crédito Suplementario 2005.

2/ El ahorro por el tope es dato estimado.

Sin embargo, el principal ahorro proveniente de esta reforma debe medirse en el largo plazo y en términos de la reducción del costo previsional total del DL N° 20530. Antes de la reforma, este costo ascendía a US\$ 24 564 millones, y se estima que se ha reducido en más del 20% con la implantación de la reforma.

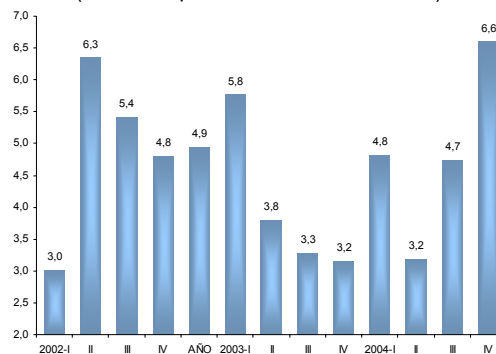
- **Inicio de la Reforma del Estado:** Se ordena el Estado y se mejora su desempeño gracias a una política de remuneraciones transparente y razonable, que será posible a partir de la eliminación de la nivelación o *efecto espejo*.

3. ESCENARIO MACROECONÓMICO Y PERSPECTIVAS PARA EL MEDIANO PLAZO

3.1 EL BALANCE DEL AÑO 2004

Durante el año 2004, el **Producto Bruto Interno** registró un crecimiento de 4,8% respecto al año anterior —la tasa más alta alcanzada desde 1997— generado por el dinamismo tanto de los sectores primarios como no primarios. Estos últimos han liderado el crecimiento, impulsados por factores puntuales, tales como el impulso del ATPDEA que permitió elevar las exportaciones del sector no tradicional; la mayor demanda interna; el inicio de operaciones de proyectos como Camisea y la continuación de los programas de vivienda del gobierno (Mivivienda y Techo Propio).

Gráfico 1
PBI Trimestral
(Variación porcentual real anualizada)



Fuente: INEI

Por el lado de la **demand**a, las fuentes de crecimiento fueron las exportaciones de bienes y servicios (15%) y la inversión privada (9,3%) —relacionada a importantes proyectos mineros y de hidrocarburos, así como a la industria no primaria ligada a la exportación (textiles, entre otros). Por su parte, la absorción pública registró un crecimiento de 4,2%.

Por su parte, el **ingreso nacional disponible** aumentó en 5,5% en términos reales superando el 3,6% que registró el año 2003. Este crecimiento se sustenta en un aumento importante del PBI (4,8%), una reducción del efecto de los términos de intercambio, que refleja el aumento del poder de compra de las exportaciones y, finalmente, la elevación de las transferencias de no residentes en 12,5%.

En el ámbito sectorial, el crecimiento de los **sectores no primarios** (5,1%) fue liderado por la manufactura no primaria y los servicios, que crecieron en 7,2% y 4,7%, respectivamente. La primera, que registra un crecimiento continuo desde el año 2000, mostró en 2004 una gran aceleración en todos sus rubros, entre los que destacan tejidos y fibras textiles —gracias al ATPDEA— y cemento —relacionado con el dinamismo del sector construcción—; entre otros. El moderado crecimiento de los **sectores primarios** (2,8%) se debió a la contracción del sector agropecuario en 1,1%; caída que fue contrarrestada por la recuperación del sector pesca (30,5%) y del sector minería e hidrocarburos (5,4%), gracias a un entorno favorable de precios internacionales, que permitió una mayor extracción de cobre, hierro y plata.

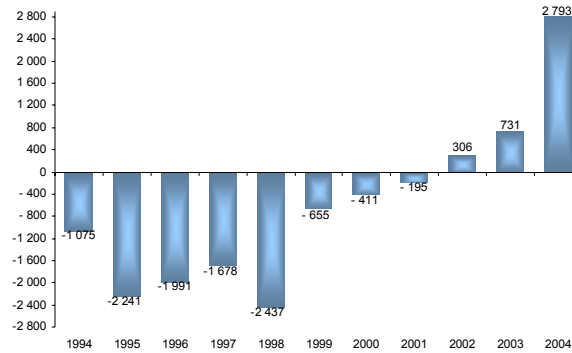
A consecuencia de una serie de choques adversos de oferta¹², registrados principalmente durante la primera mitad del año, la **inflación** se situó en el extremo superior de la banda de metas explícitas de inflación establecida por el BCRP. Así, la inflación acumulada al cierre del 2004 fue de 3,48%. Por otro lado, el nuevo sol se apreció 1,9% (en promedio) con respecto al dólar norteamericano. Esta evolución del **tipo de cambio** se explica por sus fundamentos macroeconómicos: superávit comercial, aumento en la remesas de residentes peruanos en el exterior y cambios en el portafolio de inversionistas institucionales.

En el 2004 la **balanza comercial** registró un superávit por tercer año consecutivo, alcanzando un saldo de US\$ 2 793 millones. Las **exportaciones FOB** en dólares corrientes se incrementaron en 38,8% —alcanzando un nivel récord de US\$ 12 617 millones—, impulsadas tanto por el incremento de las tradicionales (42%) como por el de las no tradicionales (32,6%). Por su parte, las **importaciones FOB** en dólares corrientes se incrementaron 19% en dólares respecto al año 2003, explicado por el crecimiento significativo de todos los rubros.

Gráfico 2

¹² Sequía y subida de los precios de la energía y de los combustibles.

Balanza Comercial (Millones de US\$)



Fuente: BCRP

Durante el año 2004, el **resultado económico del Sector Público No Financiero** registró un déficit de 1,1% del PBI, menor en 0,7 puntos porcentuales al del año 2003. De este modo, se consolida una tendencia decreciente del déficit, logrando una disminución en más de 2 puntos porcentuales del PBI desde el año 2000. Se debe destacar que este comportamiento ha contribuido fuertemente a afianzar la credibilidad externa en las políticas económicas del país y a reducir la vulnerabilidad de la economía¹³.

Este comportamiento de las finanzas públicas se debe principalmente a un importante aumento en los **ingresos corrientes del Gobierno Central** (8,1% real), una ejecución de gastos por parte de los gobiernos regionales y locales menor a lo autorizado¹⁴, especialmente en cuanto al gasto de inversión, y un resultado de las empresas públicas mejor al esperado.

La **presión tributaria** se elevó a 13,3% del PBI (0,3 puntos porcentuales más que el año 2003), debido a los resultados favorables en el Impuesto a la Renta e IGV y la introducción del ITF, que aportó 0,3% del PBI a la recaudación. Por su parte, los **gastos no financieros del Gobierno Central** se elevaron 4,8% en el año (en términos reales), siendo la evolución de los gastos corrientes —bienes y servicios, remuneraciones y transferencias— la que explica 4,5 puntos porcentuales de este crecimiento. Finalmente el desempeño favorable alcanzado por las **empresas públicas no financieras** —que registraron un superávit económico de 0,1% del PBI— se sustenta en los buenos resultados obtenidos por Petroperú y las empresas regionales de electricidad.

El total de **requerimientos de financiamiento** ascendió a US\$ 2 815 millones en el año, siendo financiado principalmente por desembolsos externos —ascendentes a US\$ 2 502 millones, de los cuales US\$ 313 millones se destinaron para proyectos de inversión. Asimismo, se registró una colocación de bonos en Nuevos Soles en el mercado interno por el equivalente a US\$ 737 millones¹⁵.

¹³ Estos buenos resultados se han visto reflejados en una significativa reducción del riesgo país en 420 puntos básicos en lo que va de la actual administración. Medido en a través del EMBI+, el riesgo país era equivalente a 640 puntos básicos en julio del 2001, al cierre del 2004 esta cifra fue de 220 puntos básicos.

¹⁴ En el año 2004 tanto los gobiernos regionales como locales registraron superávit económico.

¹⁵ Considera US\$ 176 millones correspondientes a un *swap* de deuda interna realizado en los meses de agosto y diciembre del año 2004.

El **stock de la deuda pública** al finalizar el año 2004 fue de US\$ 30 936 millones, lo que representa un aumento de US\$ 2 039 millones respecto al año 2003. Medida como porcentaje del PBI, la deuda externa disminuyó de 37,6% a 35,7% y la interna de 10,1% a 9,5%.

RECUADRO 8: ¿QUÉ EXPLICA EL INCREMENTO DE LA DEUDA PÚBLICA?

Entre el año 2001 y 2004 se ha registrado un incremento de la deuda pública en términos nominales equivalente a US\$ 6 179 millones, como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2
Deuda pública
(Millones de US\$)

	2001	2004	Variación
Deuda pública	24 756	30 936	6 179
Externa	18 967	24 466	5 499
Interna	5 790	6 470	680
<i>Del cual: Bonos de reconocimiento</i>	<i>2 765</i>	<i>2 899</i>	<i>134</i>
<i>Memo: Deuda pública (% PBI)</i>	<i>45,8</i>	<i>45,2</i>	<i>-0,6</i>

Fuente: MEF, BCRP

¿Cómo se explica este incremento de la deuda pública si, en el mismo periodo, el déficit fiscal se ha reducido apreciablemente? Para entender esta paradoja, puede servir la siguiente identidad de la contabilidad fiscal:

$$\Delta B_t = D_t + AJ$$

Esta identidad establece que el aumento en el saldo de la deuda pública (ΔB_t) es igual al déficit fiscal (D_t) más un componente de ajuste (AJ) que incorpora los cambios de valuación por efecto cambiario, capitalizaciones de intereses, asunciones o condonaciones de deuda, operaciones de financiamiento, entre otros.

Por definición, siempre que haya déficit la deuda aumentará en términos nominales. En el caso peruano, el incremento de la deuda es mayor a la variación acumulada del déficit fiscal durante el periodo de análisis, debido a los ajustes de valuación, es decir, por cambios en las cotizaciones de una determinada moneda respecto al US dólar —moneda en la cual se lleva el registro oficial de la deuda pública. La deuda denominada en euros y yenes ha aumentado 2,6% y 0,3%, respectivamente. Sin embargo, por efecto de la significativa depreciación del US dólar frente a dichas monedas, cuando esta deuda se expresa en US dólares, crece en 57,1% y 28,3%, respectivamente. Este efecto es importante dada la participación de la deuda pactada en divisas distintas al US dólar con respecto a la deuda total —más de un quinto de la deuda pública está pactado en euros y yenes.

Tabla 3
Composición de la deuda pública

	2001	2004
Deuda pública	24 756	30 936
En euros (Millones de US\$)	2 641	4 148
<i>Millones de €</i>	<i>2 982</i>	<i>3 060</i>
En yenes (Millones de US\$)	3 015	3 867
<i>Millones de ¥</i>	<i>395 379</i>	<i>396 509</i>
Resto	19 100	22 921
<i>Memo: Porcentaje de la deuda pública en euros y yenes</i>	<i>22,8</i>	<i>25,9</i>

Fuente: MEF, BCRP

Otra fuente de elevación de la deuda pública la constituyen las operaciones de prefinanciamiento, necesarias en un contexto de tasas de interés internacionales al alza y la proximidad de una coyuntura electoral, por lo cual el año pasado se realizó una colocación de € 650 millones (aproximadamente US\$ 800 millones).

Si se consideran los efectos anteriores, se obtiene que la variación acumulada del déficit fiscal —es decir, el aumento neto de la deuda pública— explica menos de la mitad de la variación absoluta de la deuda pública.

Tabla 4
Descomposición del incremento de la deuda pública 2004 – 2001
(Millones de US\$)

Aumento bruto de la deuda pública	6 179
Aumento bruto de la deuda pública	
sin pre-financiamiento 2005	5 298
Efecto cambiario	2 515
Aumento neto de la deuda pública	2 783

Fuente: MEF, BCRP

Por último, en términos comparativos, el indicador más adecuado para analizar los niveles de endeudamiento de un país es la proporción de la deuda en relación al PBI. Como se muestra en la Tabla 2, la deuda como porcentaje del PBI ha disminuido de 45,8% a 45,2% en el periodo de análisis.

3.2 PERSPECTIVAS PARA EL 2005

Se estima que el **Producto Bruto Interno** crezca 4,8% en términos reales respecto al año anterior, comportamiento sustentado en el desempeño favorable de los sectores no primarios (5%) y primarios (4,3%).

Por su parte, se estima que la **demanda global** crezca 4,9%, explicada básicamente por la mayor inversión privada (7,4%) y las exportaciones de bienes y servicios (6,1%), tanto tradicionales como no tradicionales. La **demanda interna** se incrementaría en 4,6% sustentada en el incremento de sus componentes públicos y privados. El **consumo privado** crecería 3,5% producto de las mejoras en el empleo y en el ingreso disponible, debido a las mayores remesas del exterior, así como a la disminución del ITF y la eliminación del IES. Por su parte, el crecimiento de la **inversión privada** se explicaría principalmente por la mayor inversión en minería, relacionada a los proyectos de Alto Chicama, y la remodelación de la planta de Ilo de Southern, entre otros; la ampliación de plantas por las empresas exportadoras ante la expectativa de la firma del TLC con EE.UU., y por la continuación del impulso de los programas de vivienda y la ejecución de obras civiles. La **absorción pública** experimentaría un crecimiento de 8%, resultado del incremento en 5,7% del consumo público y en 9,6% de la inversión pública. El mayor **consumo público** se explicaría por los mayores gastos corrientes producto de la ampliación del Presupuesto de apertura para atender gastos prioritarios. Por su parte, la mayor **inversión pública** se explicaría por la construcción de obras de infraestructura por parte del Gobierno Central, así como por parte de los gobiernos regionales y locales, quienes recibirán importantes aumentos en transferencias con destino específico a gastos de capital —Canon y Sobrecanon, por ejemplo.

Por otro lado, se estima un crecimiento de 5,3% del **ingreso nacional disponible**, que se explicaría por una reducción importante de los pagos netos de factores al exterior —en el 2004 estos aumentaron de manera significativa por las mayores utilidades devengadas por empresas extranjeras que operan en el país, así como por el efecto expansivo aunque moderado de los términos de intercambio.

En lo que respecta a la producción sectorial, se espera que el **sector agropecuario** registre un crecimiento de 3,9% en el 2005, debido a la recuperación de áreas no cultivadas en el 2004, afectadas por factores climáticos adversos, y al incremento de los rendimientos en diversos cultivos de exportación y de consumo interno. Como resultado, la producción agrícola crecería en 4,4%, reflejo de los mayores niveles de superficie sembrada en el periodo agosto 2004–marzo 2005 de la presente campaña agrícola. Asimismo, la producción pecuaria se incrementaría en 3,3% por la mayor producción avícola y láctea.

Se prevé que la **actividad pesquera** se incremente en 1,8% basado en la mayor pesca de especies destinadas al consumo humano directo. Con respecto a la pesca para consumo humano indirecto, destinada al procesamiento de harina y aceite, se espera mantener un alto volumen de captura de anchoveta, similar al año anterior.

Por su parte, el **sector minería e hidrocarburos** continuaría con el dinamismo observado en los últimos años, con un crecimiento de 6,5%, alentado por el favorable desempeño del sub-sector minería metálica, que crecería alrededor de 5,1% como resultado de las altas cotizaciones del cobre y el oro en el mercado internacional, y del inicio de las operaciones del proyecto aurífero Alto Chicama a partir del tercer trimestre. Por otro lado, continuará el impacto de la ejecución del proyecto Camisea, reflejado en un crecimiento de 23% en el PBI del sub-sector hidrocarburos.

La **actividad manufacturera** crecería en 4,5% debido principalmente a la dinámica de la manufactura no primaria (5,4%) y, en menor medida, a la manufactura primaria (1%). El incremento de la demanda interna y las exportaciones impulsará la **manufactura no primaria**, principalmente en lo que respecta a la producción de bienes de consumo e intermedios. Por su parte, el leve incremento de la **manufactura primaria** está asociado a la menor producción de harina y aceite de pescado y al menor volumen de producción de derivados del petróleo debido al alza significativa del precio internacional del crudo.

Por su parte, el **sector construcción** crecería 5,1%, explicado principalmente por la mayor edificación de viviendas nuevas asociadas a los Programas Mivivienda y Techo Propio, así como por el mejoramiento de infraestructura y equipamiento urbano en el marco del Programa Mibarrio. Del mismo modo, continuará el dinamismo de la autoconstrucción por el crecimiento de la demanda interna, la ejecución de obras municipales relacionadas a la construcción de importantes redes viales en Lima y la construcción de infraestructura relacionada a diversos proyectos mineros, principalmente al proyecto aurífero Alto Chicama.

En lo que respecta a las previsiones del sector externo, las **exportaciones FOB** en dólares nominales crecerían 14% en 2005 a un nivel de US\$ 14 384 millones, como resultado de aumentos en las exportaciones tradicionales y no tradicionales en 13,5% y 15,2%, respectivamente. El crecimiento de las **exportaciones tradicionales** sería explicado principalmente por incrementos en los volúmenes de exportación, básicamente en productos como oro, cobre, petróleo y zinc. Por su

parte, el crecimiento de las **exportaciones no tradicionales** sería impulsado por los sectores agropecuario, textil y químico. El mercado de EE.UU. continuaría siendo el principal destino de estas exportaciones aprovechando las ventajas del ATPDEA.

Las **importaciones FOB** en dólares corrientes crecerían 14,6% como consecuencia de la dinámica de todos los rubros de importación, principalmente de las **importaciones de insumos**, las cuales estarían asociadas a la mayor demanda de los sectores manufactura y minería. El crecimiento de las **importaciones de bienes de consumo y bienes de capital** sería resultado de la mayor demanda interna. De este modo, se estima que la balanza comercial registre un superávit por tercer año consecutivo de US\$ 3 127 millones de dólares (4,1% del PBI).

En el ámbito fiscal, se espera que la **presión tributaria** alcance 13,6% del PBI, mayor en 0,3 puntos porcentuales a la obtenida durante el año 2004. Esta cifra estaría explicada principalmente por la mayor recaudación por regularización del Impuesto a la Renta, y los mayores pagos a cuenta esperados de las personas jurídicas; en especial, de las empresas mineras.

Asimismo, la creación del ITAN —con el objetivo de compensar parcialmente la eliminación del anticipo adicional de los pagos a cuenta del Impuesto a la Renta— generaría una recaudación de alrededor de 0,4% del PBI. En cuanto al IGV, se espera que su recaudación continúe creciendo, impulsada por el incremento de la demanda interna y las medidas de ampliación de la base tributaria, entre las cuales se destaca la aplicación de detracciones a productos con altos índices de evasión e informalidad. De otra parte, la recaudación del ISC se reduciría en 0,2 puntos porcentuales del PBI el 2005, como consecuencia de las reducciones sucesivas de dicho impuesto realizadas en el segundo semestre del 2004, orientadas a reducir el impacto de los altos precios internacionales del petróleo en el mercado interno.

Por su lado, los **ingresos no tributarios** se incrementarían en 0,3 puntos porcentuales del PBI, por la incorporación de recursos provenientes de las regalías mineras y el aumento de las regalías gasíferas provenientes de la explotación de Camisea. De esta forma, los **ingresos corrientes** del Gobierno Central se elevarían desde 15,2% hasta 15,7% del PBI.

Por su parte, el **gasto no financiero** del Gobierno Central ascendería a S/. 37 300 millones, mayor en 7%¹⁶ en términos reales al registrado el año anterior. Este mayor gasto considera una ampliación sobre el Presupuesto del Sector Público aprobado para el año 2005, la que se financiaría con los mayores ingresos que se espera recaudar el presente año.

En cuanto a las demás operaciones del Sector Público, este Marco Multianual considera que las **empresas públicas no financieras** alcanzarán el año 2005 un superávit primario de alrededor de 0,1% del PBI. No obstante, el superávit que alcanzarían las empresas en el año sería inferior al obtenido en 2004, explicado principalmente por los menores resultados que presentarían las empresas regionales de electricidad, debido a los menores ingresos de capital de Egecen para la Central Hidroeléctrica de Yuncán; y por la disminución en los resultados de Enapu y Sedapal, que se explicaría por la mayor ejecución de gastos destinados a inversión.

¹⁶ Utilizando el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de Lima Metropolitana.

En lo referente al **resto de entidades del Gobierno General** se estima que alcancen un superávit primario equivalente al 0,3% del PBI, sustentado básicamente en el resultado positivo de los gobiernos locales, producto de los elevados ingresos que esperan obtener principalmente provenientes por canon minero. Cabe destacar que a pesar del favorable desempeño de los gobiernos locales, el resto de entidades presentarían en conjunto un resultado menor en relación al año 2004, como producto de los déficit que registrarían los organismos reguladores y Essalud, en ambos casos por la mayor ejecución de proyectos de inversión presupuestados.

El **resultado económico del Sector Público No Financiero** registraría un déficit equivalente al 1,0% del PBI, reduciéndose en 0,1 puntos porcentuales respecto al año anterior. Este resultado es consistente con el límite establecido en la LRTF, ley que norma la gestión de las finanzas públicas en nuestro país.

Los **requerimientos financieros** del Sector Público para el año 2005 totalizarían US\$ 2 993 millones, de los cuales US\$ 2 262 millones corresponden a amortizaciones de la deuda pública y US\$ 731 millones al déficit fiscal.

El plan de financiamiento para el presente año considera una diversificación de fuentes externas e internas. En lo que respecta a fuentes externas, se espera obtener financiamiento por US\$ 1 752 millones, proveniente principalmente de la colocación de instrumentos de deuda en el mercado internacional de capitales y la obtención de créditos de organismos multilaterales. El resto del financiamiento se obtendría de fuentes internas (US\$ 1 241 millones), en especial de la emisión de bonos soberanos a través del programa de creadores de mercado y de fondos obtenidos por la venta de activos del Estado.

En caso de que las condiciones del mercado internacional o interno sean favorables, el gobierno podría efectuar operaciones adicionales, con el objeto de prefinanciar sus obligaciones correspondientes a los próximos años. Como es anticipado por analistas y especialistas nacionales y externos, los costos para la captación de fondos podrían encarecerse en el corto plazo, sea por la elevación de la tasa de interés internacional o por la coyuntura electoral que se acerca en nuestro país.

En consistencia con el objetivo principal de la política fiscal, de reducir el déficit fiscal en concordancia con los límites establecidos por la LRTF, la deuda pública se iría reduciendo gradualmente como porcentaje del PBI. Al cierre del presente año, el saldo de la deuda pública total ascendería a US\$ 31 085 millones (40,7% del PBI), de los cuales US\$ 24 230 millones corresponderían a deuda externa (31,7% del PBI) y US\$ 6 856 millones a deuda interna (9% del PBI).

3.3 LA ECONOMÍA PERUANA EN EL MEDIANO PLAZO

En lo que respecta al **contexto internacional**, durante el 2004 el PBI mundial creció por encima del 5%¹⁷ —tasa que constituye un máximo en tres décadas—, y se proyecta un crecimiento mayor al 4% para el presente año, sostenido en condiciones de liquidez aún muy favorables, amplios márgenes

¹⁷ FMI (2005).

de utilidad empresariales, así como en políticas fiscales y monetarias que han favorecido la expansión de la demanda.

Sin embargo, existen riesgos en el panorama mundial de mediano plazo, procedentes del creciente diferencial de crecimiento entre regiones —con China y EE.UU. en el extremo de mayor crecimiento y Japón y la zona Euro en el otro extremo—, que genera desequilibrios en la cuenta corriente, principalmente reflejados en el enorme déficit de los EE.UU.¹⁸ financiado con los superávits de cuenta corriente de unas pocas economías asiáticas. La gradual corrección del amplio déficit de cuenta corriente de EE.UU. hace necesaria una mayor depreciación del dólar.

De este modo, influenciada también por mayores presiones al alza sobre el nivel de precios por efecto de la reducción de la brecha del producto, se prevé una normalización de las condiciones monetarias globales, por lo que la Reserva Federal de EE.UU. continuaría elevando gradualmente la tasa de fondos federales, hasta llegar a niveles considerados “neutrales” (entre 3 y 5%).

Otro factor importante de riesgo en el panorama de mediano plazo se asocia a la magnitud y duración del alza del precio internacional del crudo. A este respecto cabe destacar que el reciente incremento ha sido importante en términos nominales —registrando una variación de aproximadamente 40% entre inicios del 2004 y el primer trimestre del 2005— superando los US\$ 50 por barril, con lo que se sobrepasó el máximo histórico establecido en 1990, durante la invasión iraquí a Kuwait. Fundamentalmente, este fenómeno se asocia a la creciente demanda de combustible por parte de las economías desarrolladas, de China y del Sudeste Asiático, así como a la reducción a niveles mínimos de la capacidad instalada en los países productores, circunstancias que suponen mínimos niveles de flexibilidad en este mercado en el corto y mediano plazo.

Si bien se prevé que el alza de la cotización del crudo tenga un impacto negativo sobre el crecimiento mundial y establezca un sesgo al alza sobre el nivel de precios, dichos impactos deberían ser moderados si se tiene en cuenta que la magnitud de la cotización actual en términos reales es significativamente menor a la registrada en anteriores episodios —como en los dos shocks registrados en la década de 1970— y que la intensidad de uso de petróleo¹⁹ se ha reducido, particularmente en las economías desarrolladas. Al respecto, se estima que por efecto del alza de precios del petróleo el crecimiento del PBI mundial en el 2005 sería menor en 0,2-0,5 puntos porcentuales²⁰.

En conclusión, esta sucesión probable de eventos reafirma la posibilidad de una desaceleración del ritmo de expansión de la economía mundial en el mediano plazo, por el efecto del aumento de las tasas de interés y el incremento del precio del crudo.

En lo que respecta al **contexto nacional**, para el periodo 2006-2008 se espera que el **Producto Bruto Interno** registre un crecimiento promedio de 4,9% como resultado del buen desempeño de los sectores primarios (4,3%) y no primarios (5%).

¹⁸ El déficit de cuenta corriente de EE.UU. al 2004 se estima en US\$ 645 mil millones (5,5% del PBI).

¹⁹ Definida en toneladas de crudo consumidas por US\$ millón de PBI real per cápita (a precios de 1995). Fuente: FMI (2005b).

²⁰ Ibid.

Por el lado de la **demanda global**, continuaría el dinamismo de las exportaciones de bienes y servicios (8,8%). La **demanda interna** crecería 4,5%, basada principalmente en el crecimiento de la inversión y el consumo privados (8,3% y 4,1%, respectivamente).

Esta mayor inversión privada está asociada al sector minería; en especial, los proyectos de modernización de las plantas de fundición y refinación de Southern Perú, Alto Chicama, la ampliación de la minera Cerro Verde (Proyecto Sulfuros Primarios), entre otros. Asimismo, destaca las mayores inversiones de las empresas ante la firma del TLC con EE.UU. y en el sector construcción, el impulso de los programas de vivienda, la ejecución de obras civiles asociadas a los nuevos proyectos mineros.

La **absorción pública** crecería 2,9% en promedio, resultado de un incremento del consumo público y de la inversión pública en 1,3% y 8,2%, respectivamente.

Por su parte, se espera que el **ingreso nacional disponible** aumente 4,1% en términos reales. Debido a que se estima una contribución negativa promedio de los pagos de factores al exterior para los próximos años, el Producto Nacional Bruto aumentaría en promedio 5,2%. En contraste, las actuales proyecciones consideran que el poder de compra de las exportaciones se reducirá gradualmente por lo que, descontando el efecto de los términos de intercambio, el ingreso nacional bruto aumentaría 4,1% en promedio durante el período 2006-2008.

RECUADRO 9: EL ACUERDO NACIONAL Y LAS PROYECCIONES DE MEDIANO PLAZO

El actual nivel de vida promedio, medido por el PBI per cápita²¹ del año 2004, es similar al de 33 años atrás. ¿Qué factores han determinado este fracaso en conseguir la elevación sostenida del nivel de vida de la población peruana? Una explicación plausible a dicho fracaso es la falta de continuidad de políticas de Estado, con una visión de largo plazo que sobrepase los gobiernos de turno.

Las políticas económicas llevadas a cabo durante la segunda mitad del siglo XX han sido contradictorias. Como señala Sheahan (2001), en un primer momento fueron conservadoras, en el marco de una relativa apertura económica, con una política tributaria formulada para atraer a la inversión extranjera (1950-1962). Luego, se caracterizaron por un mayor intervencionismo, con la premisa de que el Estado debía liderar el crecimiento económico (1963-1990). Debido a los resultados poco favorables de esta última opción, se regresó a la concepción de una economía de orientación pro-mercado (1990-2001), como aquella cuya implementación permitiría alcanzar el desarrollo. Por tanto, es necesario poner en marcha un conjunto de políticas públicas consensuadas, permanentes en el tiempo, destinadas a conseguir el crecimiento económico sostenido, como condición necesaria para elevar el nivel de vida promedio de la población.

Hay cierto consenso en que las estrategias para dinamizar el crecimiento se basan en tres aspectos fundamentales: a) una mayor integración a la economía internacional, dado que la magnitud de nuestro mercado interno es insuficiente para alcanzar tasas de crecimiento altas y sostenidas; b) incentivar la transformación productiva orientada a la generación de mayor valor agregado; y, c) una mayor equidad e inclusión social. Asimismo, es importante destacar que en este proceso debe tenerse en cuenta medidas para garantizar la estabilidad macroeconómica, así como para asegurar la viabilidad fiscal y financiera del Estado. Por último, es imprescindible garantizar la viabilidad política de las propuestas, para que los cambios planteados se sostengan en el tiempo.

²¹ A precios constantes de 1994.

En este sentido, es importante destacar que el 22 de Julio de 2002 se suscribió el “Acuerdo Nacional” (AN) entre las principales fuerzas políticas, organizaciones sociales, representantes de la sociedad civil y del sector público. El documento incluye el consenso de políticas de Estado y el compromiso de cumplimiento de cuatro grandes objetivos: Democracia y Estado de Derecho, Equidad y Justicia Social, Competitividad de País y Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, hasta el año 2021. El compromiso de seguimiento de estas políticas de largo plazo subyace a dichos objetivos principales.

Las políticas de Estado establecidas en el AN cumplen lo expuesto líneas arriba sobre las estrategias que permiten alcanzar el crecimiento sostenido. En este sentido, afirman el seguimiento de una Economía Social de Mercado, que busca lograr el desarrollo del país mediante un crecimiento sostenido con equidad social y empleo digno. Para lograr este objetivo, el Estado estimulará la inversión privada, fomentará el desarrollo de la infraestructura, el incremento de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica, así como promoverá el aumento de nuestras exportaciones, especialmente las no tradicionales, y la generación de bienes y servicios con un mayor valor agregado. De igual forma, incentivará una política exterior con el objetivo de ampliar nuestros mercados de exportación. El crecimiento sostenido contribuirá a reducir la pobreza e incrementará el acceso al empleo digno y productivo.

Cabe destacar que para cumplir con las políticas de largo plazo del AN se establecen estrategias más específicas de corto plazo que se encuentran plasmadas en la Hoja de Ruta 2004-2006, publicada el 27 de abril de 2004. Dichas estrategias son las siguientes: a) preservar la estabilidad macroeconómica e incrementar la producción nacional y el empleo, b) la promoción de la inversión privada y la competitividad, c) la reforma del estado (descentralización, reforma tributaria y mejora de la calidad del gasto, d) la lucha contra la corrupción, e) el respaldo a las negociaciones de los tratados del libre comercio, f) la superación de la pobreza con mejora en la calidad del gasto social y énfasis en salud, educación, trabajo, vivienda y saneamiento básico, g) la priorización de la educación, del sector agrario y la seguridad ciudadana, y h) el respeto a la institucionalidad democrática y el estado de derecho.

En los cuatro años transcurridos del presente gobierno, la aplicación del Programa Económico ha permitido cumplir con el logro de los siguientes objetivos: a) crecimiento económico no menor al 4% anual; b) seguimiento de una política monetaria prudente —la inflación se ubicó en el rango meta establecido por el BCRP en el 2004—; c) posición externa sólida —nuestras reservas internacionales se han mantenido en un nivel que nos permitiría enfrentar cambios adversos en el contexto internacional—; d) manejo responsable de las finanzas públicas que ha permitido incrementar la presión tributaria, y de este modo, reducir el déficit fiscal —en el 2004 la presión tributaria ascendió a 13,3% y el déficit fiscal a 1,1% del PBI. Asimismo, se ha impulsado el crecimiento de la inversión privada —en el año 2004 se registró un crecimiento de 9,3% en términos reales, el más alto de los últimos 7 años.

En un mediano plazo, se espera seguir implementando estrategias para lograr los objetivos de las políticas de estado consensuadas en el Acuerdo Nacional.

Para el cálculo de proyecciones de mediano plazo se considera un escenario conservador, que, para los años 2005-2008 asume las proyecciones del presente Marco Multianual y para los años 2009-2015 supone un crecimiento cercano al tendencial. Dado este escenario, se obtiene un crecimiento promedio anual del PBI de 4%, para el periodo correspondiente a 2005-2015, impulsado principalmente por el crecimiento de la inversión privada —que pasaría de 15,3% del PBI en el 2004 a 19,8% en el 2015— y de las exportaciones —cuyo crecimiento promedio sería de 7,3%—, con lo cual el PBI per cápita se incrementaría de US\$ 2 484 a US\$ 3 898.

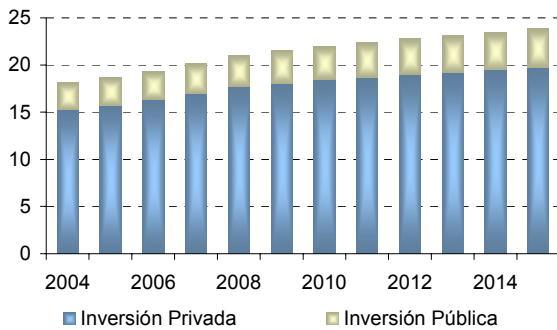
De igual forma, debido al incremento de los ingresos corrientes del Gobierno Central, y tomando en cuenta el crecimiento limitado a 3% de los gastos no financieros en términos reales, en cumplimiento de la LRTF, el resultado económico del Sector Público No Financiero llegaría a ser superavitario a partir del 2015. De este

modo, se reducirían los requerimientos de financiamiento teniendo como resultado una disminución de la deuda pública —que pasaría de 45,2% en el 2004 a 25,9% en el 2015.

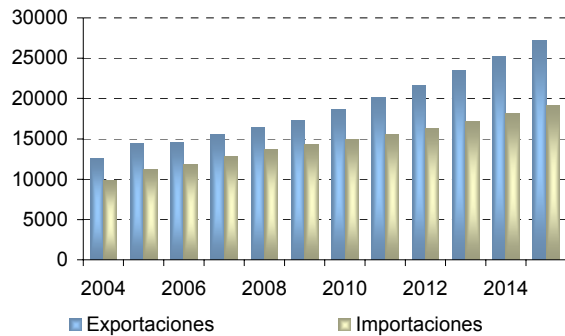
Gráfico 3

Proyecciones de mediano plazo

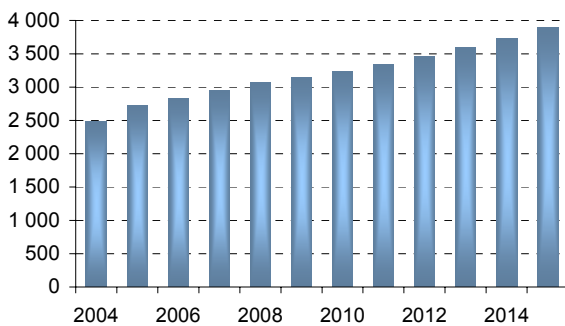
Inversión privada y pública (Porcentaje del PBI)



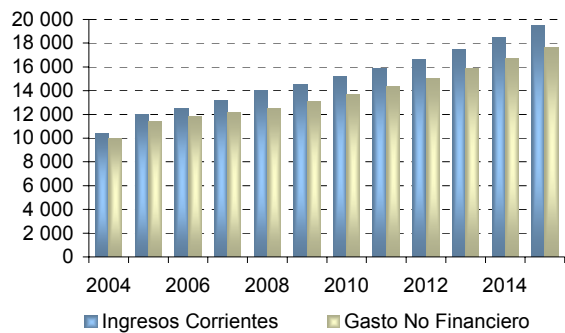
Exportaciones e importaciones (Millones de US\$)



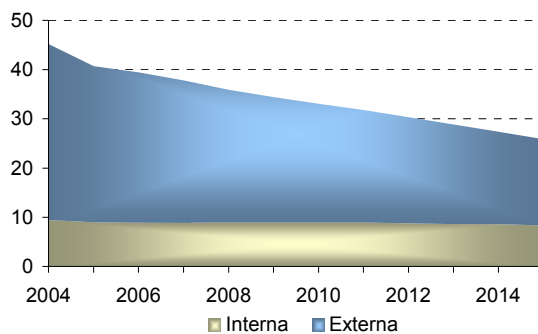
PBI per cápita (US\$)



Ingresos corrientes y gastos no financieros del GC (Millones de US\$)



Deuda pública total (Porcentaje del PBI)



Fuente: MEF-BCRP. Proyecciones: MEF.

En lo que respecta a la evolución de la producción sectorial, en el periodo 2006-2008 el **sector agropecuario** registraría un crecimiento promedio de 3,4%, asumiendo que las actividades de siembra se desarrollen dentro de condiciones climáticas normales, con suficiente disponibilidad de recursos hídricos y temperaturas normales. Adicionalmente, se espera que el TLC con EE.UU. tenga efectos positivos en los productos agrícolas de exportación no tradicional.

Se espera un avance de la producción del **sub-sector agrícola** de 3,6% en promedio, basado en la recuperación de la producción de diversos productos dirigidos al mercado interno y el continuo incremento en la exportación de productos no tradicionales. En el caso de la papa, arroz y maíz amiláceo la producción estaría orientada a alcanzar tasas moderadas de crecimiento a fin de evitar una sobreoferta. En cambio, habría un mayor dinamismo en el caso del maíz amarillo duro — principal insumo para la industria de alimentos balanceados—, algodón —para la industria textil y confecciones— y una mayor producción de productos agroindustriales de exportación. **En el sub-sector pecuario**, se proyecta un crecimiento promedio de 3,2%, sustentado básicamente en la mayor producción de carne de ave y leche.

La **actividad pesquera** registraría un crecimiento de 0,9% en promedio, debido a la mayor extracción de especies destinada al consumo humano directo y al mantenimiento de un volumen de captura de anchoveta de alrededor de 7,7 millones de toneladas acorde con la política de conservación de la especie. Se debe señalar que las estimaciones de mediano plazo del recurso anchoveta fluctúan en niveles mínimos y máximos debido a la variación del stock de biomasa, considerándose en los estimados niveles intermedios de captura, tanto para la región norte-centro y la región sur.

El sector **minería e hidrocarburos** continuará con su tendencia creciente, con 5,7% de crecimiento promedio anual, impulsado principalmente por la mayor extracción del sub-sector minería metálica debido a la consolidación de los niveles de producción de las principales empresas por las inversiones realizadas en los años previos y el inicio de operaciones de nuevas unidades mineras. Así, durante el período 2006-2008 continuará el efecto del inicio de operaciones del proyecto aurífero Alto Chicama, principalmente durante el primer semestre del 2006, aumentará la producción de cobre debido al inicio de operaciones del proyecto de ampliación de Cerro Verde (Proyecto Sulfuros Primarios) e ingresarán nuevos proyectos de zinc, principalmente Cerro Lindo y Rio Blanco de las mineras Milpo y Monterrico Metals, respectivamente.

El **sector manufacturero** registraría un crecimiento promedio de 5,2%, explicado por tanto por el dinamismo de la manufactura no primaria (5,6%) como de la primaria (3,4%). La mayor tasa de crecimiento en la producción **manufacturera no primaria** se sustentaría en el aumento de la demanda interna y de las exportaciones, principalmente de productos no tradicionales de origen agropecuario, textil, químico, y sidero-metalúrgico y joyería, entre otros²². Durante el período, se espera que el crecimiento de la economía, específicamente el consumo e inversión privada, continúen recuperándose e impulsen la actividad manufacturera no primaria lo cual se vería reflejado en una mayor producción de bienes manufacturados para el consumo final e intermedios. Por su parte, las proyecciones de mediano plazo de la **manufactura primaria** suponen una progresiva recuperación en la producción de azúcar que fue afectada por factores climáticos en los años anteriores. Sin embargo, la producción de harina, aceite y derivados de pescado se mantendría estable luego de los altos volúmenes de extracción y procesamiento registrados en los años anteriores debido a la mayor disponibilidad de recursos hidrobiológicos.

De otro lado, el **sector construcción** registraría un crecimiento promedio anual de 5,8%, como resultado del dinamismo de los programas Mivivienda, Techo Propio y Mi Barrio, así como por la

²² Una parte importante de esta dinámica se fundamenta en la firma del TLC con los EE.UU.

construcción de obras civiles en proyectos asociados a los sectores minería e hidrocarburos como Las Bambas, la ampliación de planta de sulfuros primarios de Cerro Verde que demandará una inversión de más de US\$ 800 millones y la ejecución de obras relacionadas a la segunda etapa del proyecto Camisea, la explotación del lote 56.

Asimismo, serán factores de impulso del sector construcción el buen desempeño de la autoconstrucción por el crecimiento de la demanda interna, la construcción de algunas cadenas comerciales a nivel nacional, la ejecución de obras municipales relacionadas a la construcción de redes viales en la Ciudad de Lima, la construcción, rehabilitación, mantenimiento y mejoramiento de tramos carreteros y caminos vecinales, y la ejecución de diversas obras en diferentes zonas del país de parte de los gobiernos locales y regionales por el incremento de las transferencias.

Para el período 2006–2008 se estima que la **balanza comercial** registre en promedio un superávit de 3,2% del PBI. Las **exportaciones FOB** en dólares nominales crecerían 4,5% en promedio, explicado por el dinamismo de las exportaciones no tradicionales (10,4%) y en menor medida de las tradicionales (2%). Las **exportaciones no tradicionales** se beneficiarían de la mayor apertura al mercado internacional como producto de la puesta en marcha de los acuerdos de libre comercio con EE.UU. y MERCOSUR, así como por la mayor apertura a otros importantes mercados como el de la Unión Europea y Asia. Cabe señalar que con la prevista firma del TLC con EE.UU. se tendría mejores condiciones de acceso de nuestros productos al mercado norteamericano y se atraería mayores inversiones hacia diferentes sectores de la economía. En el rubro no tradicional se espera un mayor dinamismo del sector textil, de la agro-exportación, de los productos químicos y siderometalúrgicos y joyería. La expansión de las **exportaciones tradicionales** sería impulsada principalmente por un mayor volumen de exportación, especialmente del sector minero. En el caso del cobre por la ampliación de la mina de Cerro Verde, en el zinc por el inicio de operaciones de la mina Cerro Lindo, y en el oro por la mayor producción de la mina de Alto Chicama.

Las **importaciones FOB** en dólares nominales crecerían 6,8% en promedio. Este incremento sería impulsado por las **importaciones de bienes de capital** (8,7%) y de **bienes de consumo** (10,5%). Las importaciones de **insumos** (4,4%) mostrarían un menor dinamismo debido a reducción de las importaciones de combustibles como resultado de un menor precio internacional del petróleo, una mayor producción interna y la sustitución gradual por el gas de Camisea.

En consistencia con el objetivo de reducir el déficit fiscal, la deuda pública se iría reduciendo gradualmente como porcentaje del PBI. A fines del 2008 la deuda pública alcanzaría el 35,9% del PBI, menor en 9,3 puntos porcentuales a la registrada el 2004. La deuda pública externa —el principal componente de la deuda pública— en el mismo periodo descendería hasta 26,9% del PBI, reduciéndose en 8,8 puntos porcentuales con respecto al 2004, a raíz de amortizaciones netas al Club de París y a los organismos internacionales.

3.4 ESCENARIO FISCAL PARA EL PERIODO 2006-2008: DÉFICIT FISCAL, INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO.

En congruencia con el objetivo de consolidación de la estabilidad macroeconómica, y en concordancia con las metas establecidas en la LRTF, se prevé que el déficit del Sector Público no

financiero para el año 2006 no supere el 1% del PBI y se espera para los años 2007 y 2008 una reducción a 0,6% y 0,3% del PBI, respectivamente.

En el mediano plazo se consideran al menos dos importantes causas de reducción de la presión tributaria. En primer lugar, la firma de un TLC con los EE.UU. implicaría una pérdida sustancial en los tributos dependientes del comercio exterior. En particular, se estima que la tasa efectiva arancelaria podría reducirse progresivamente hasta en 2,5 puntos porcentuales. En segundo lugar, se consideran las eliminaciones próximas del ITF —a partir de 2007— y del ITAN —en 2006—, según está previsto en la normatividad vigente.

Se considera que el TLC con los EE.UU. entraría en vigencia de manera efectiva a mediados de 2006, con una desgravación agresiva de partidas arancelarias —que excluiría únicamente los productos sensibles. Bajo este escenario, la recaudación de impuestos a las importaciones se vería afectada en 0,2 puntos porcentuales del PBI y seguiría decreciendo en 2007 y 2008. Sin embargo, la recaudación del IGV a las importaciones no se vería significativamente afectada.

Considerando este escenario, se presenta una evolución plana de la presión tributaria hasta el 2008, año en el que se elevaría a 13,7% del PBI. Si bien esta evolución palidece ante las ganancias logradas en los últimos años, debe considerarse que implica un gran esfuerzo fiscal. Efectivamente, la aplicación del TLC y la eliminación del ITF representan una pérdida de alrededor de 0,6 puntos porcentuales del PBI en la presión tributaria, comparando el 2007 con el 2005²³.

Las potenciales pérdidas serían compensadas por un mayor dinamismo de la economía, mayores importaciones —como consecuencia del TLC—, una reversión de la tendencia apreciativa del tipo de cambio y, especialmente, por mejoras en la administración tributaria que se verían reflejadas en la recaudación por IGV e Impuesto a la Renta. Asimismo se espera una recuperación gradual del ISC a los combustibles²⁴ en la medida que los precios internacionales se vayan reduciendo.

Con respecto al IGV y al Impuesto a la Renta se mantendría la política de ampliar la base tributaria a través de medidas administrativas, mayor fiscalización y acciones de control efectivas. Por otra parte, el incremento del ISC es posible considerando que las presiones alcistas sobre el precio del petróleo menguarían en los próximos años, lo que permitiría una recuperación progresiva de la recaudación.

Así, además del impacto positivo del crecimiento económico y en un incremento del comercio exterior, expresado en mayores importaciones y exportaciones, será necesaria la puesta en práctica de una política tributaria activa para compensar las mencionadas pérdidas de recaudación. Sin embargo, no se contempla la creación de nuevos impuestos o la modificación de las tasas vigentes —salvo la recuperación del ISC.

²³ No se toma en cuenta efectos compensatorios de otros impuestos sobre la presión tributaria.

²⁴ Durante el año 2004 se redujo la tasa del ISC a los combustibles como una medida para paliar el efecto del incremento de los precios internacionales en el mercado doméstico. La tasa del ISC al diesel se redujo de S/. 2,29 a S/. 1,70 por galón.

Tabla 5
Operaciones del Sector Público No Financiero
 (Porcentaje del PBI)

	2004	2005	2006	2007	2008
Ingresos corrientes del Gobierno Central	15,2	15,7	15,6	15,6	15,6
<i>Del cual: Ingresos tributarios</i>	<i>13,3</i>	<i>13,6</i>	<i>13,6</i>	<i>13,6</i>	<i>13,7</i>
Gastos no financieros del Gobierno Central	14,6	15,0	14,7	14,4	14,0
Otras operaciones	0,5	0,5	0,6	0,5	0,3
Resultado primario	1,0	1,2	1,4	1,7	2,0
Intereses	2,1	2,2	2,3	2,3	2,3
Resultado económico	-1,1	-1,0	-1,0	-0,6	-0,3
Financiamiento Neto	1,1	1,0	1,0	0,6	0,3
Externo	1,7	0,3	0,4	0,0	-0,5
Interno	-0,6	0,6	0,6	0,6	0,8

Fuente: MEF.

Los ingresos no tributarios bajarían de 2,1% del PBI en el 2005 a 1,9% del PBI en el período 2006-2008, básicamente debido al agotamiento de los ingresos del FEDADOI —se asume que la mayor parte de la recuperación probable ya ha sido realizada— y de otros ingresos extraordinarios de 2005 —por ejemplo, el pago por la concesión de la hidroeléctrica de Yuncán.

Por otro lado, los gastos no financieros del Gobierno General se sujetarán al límite de 3% de crecimiento real estipulado en la LRTF. El mayor crecimiento correspondería a los gastos destinados a proyectos de inversión.

Por su parte, se espera que las empresas públicas no financieras presenten en promedio, para el período 2006-2008, un superávit primario de 0,4% del PBI, principalmente sustentado en la favorable evolución de Petroperú, Electroperú y las empresas regionales de electricidad. Del mismo modo, se prevé que el resto de entidades presente en promedio un superávit primario de 0,2% del PBI, sustentado en los resultados de los gobiernos locales y de los organismos reguladores.

RECURSOS DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO

En consistencia con las proyecciones fiscales del presente Marco Multianual, los recursos del presupuesto anual del Sector Público para el año 2006 ascenderían a S/. 51 145 millones, lo cual representa un incremento de 5,2% respecto a la proyección de cierre del Presupuesto Institucional Modificado del año 2005. Los mayores recursos provienen de la fuente Recursos Ordinarios, los que contribuyen con S/. 1 434 millones del incremento total, explicado fundamentalmente por la mayor actividad económica prevista para el 2006.

Tabla 6
Proyección de los recursos del Presupuesto del Sector Público
(Millones de nuevos soles)

	2006
Recursos ordinarios ^{1/}	32 905
Canon y sobrecanon ^{2/}	2 134
Recursos directamente recaudados ^{3/}	4 209
Endeudamiento externo e interno ^{4/}	7 658
Otras fuentes	4 238
RECURSOS PÚBLICOS	51 145

1/ Corresponde a los ingresos del Tesoro Público, deducidos las comisiones de recaudación y servicios bancarios.

Incluye los Recursos Ordinarios para los Gobiernos Regionales y Locales, y el FONCOR.

2/ Incluye regalías mineras.

3/ No incluye Gobiernos Regionales.

4/ Corresponde a las operaciones de endeudamiento del Gobierno Nacional.

Como se mencionó antes, uno de los objetivos centrales de la política fiscal es la mejora en la calidad y la composición del gasto público, por lo cual la distribución de los recursos públicos disponibles tendrá como prioridad al gasto social y la inversión pública, tanto en infraestructura nacional como regional y local.

4. SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA Y ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD DE LAS PROYECCIONES

Como hemos visto a lo largo de este Marco Multianual, la posición de las finanzas públicas en los últimos años ha mostrado una importante mejora. El déficit fiscal se ha reducido en más de 2 puntos del PBI en los últimos cinco años, acercándose a los niveles de tendencia establecidos en la LRTF.

Sin embargo, cabe preguntarse ¿cuáles son los potenciales riesgos para la política fiscal en el largo plazo?, ¿serán estos buenos resultados sostenibles si ocurren cambios en el contexto internacional o si el alto crecimiento de los últimos años no continúa? Éstas son, precisamente, las preguntas que trata de responder el análisis de sostenibilidad fiscal presentado en esta sección.

Adicionalmente, se incluye un análisis econométrico que nos dirá si, dado nuestro comportamiento fiscal en el pasado, la trayectoria de la deuda es o no sostenible, es decir, si se cumple o no con la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno.

4.1 DOS ENFOQUES SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA

Una adecuada gestión macroeconómica debe mantener un ratio de la deuda pública como porcentaje del PBI constante o decreciente, con el objetivo de asegurar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Existen dos enfoques para analizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. El primer enfoque analiza la sostenibilidad “ex-post” de la política fiscal, con modelos del tipo *backward-looking*; el segundo estudia la sostenibilidad fiscal “ex-ante”, con modelos del tipo *forward-looking*. Considerando estos dos enfoques, se analizará la

sostenibilidad de las finanzas públicas para el período 1970-2004²⁵ bajo el primer enfoque, y para el período 2005-2015 bajo el segundo enfoque.

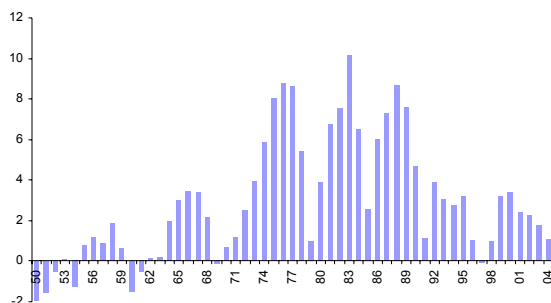
4.1.1 ENFOQUE *BACKWARD-LOOKING*

Este enfoque permite evaluar la sostenibilidad ex-post de la deuda pública, mediante el cálculo de la relación de largo plazo entre los ingresos y los gastos del gobierno. En general, se establece que la deuda es sostenible si los ingresos (I) y gastos (G) cointegran²⁶ mediante el vector de cointegración $(1, -1)$; es decir, $b = 1$:

$$I = c + bG + e$$

Dado que los ingresos y gastos del SPNF son integrados de orden 1 según las pruebas de raíz unitaria, se estima la relación de largo plazo mediante Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) y luego se realizan pruebas de cointegración basadas en el método de Engle-Granger. La estimación de la ecuación planteada muestra que el valor estimado de b es menor a 1, lo que estaría indicando que la deuda pública es insostenible, como consecuencia de los recurrentes desbalances fiscales, tal como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 4
Déficit económico del SPNF: 1950-2004
(En porcentaje del PBI)



Fuente: BCRP

Sin embargo, durante el período de análisis se evidencia un cambio en los niveles de déficit a inicios de la década de los noventa. En tal sentido, se plantea una relación de cointegración en presencia de un quiebre estructural²⁷. En este caso, se prueba que la aplicación de las reformas fiscales ha conllevado a una mejora en la sostenibilidad fiscal (el estimado de b se aproxima a 1)²⁸ y se acepta que existe una relación de cointegración entre los ingresos y gastos; por tanto, la deuda es sostenible. Esto último sugiere que para seguir la senda de la sostenibilidad fiscal es necesario

²⁵ Se utilizaron datos del Sector Público No Financiero en porcentaje del PBI a partir de 1970, debido a que no existe información completa anterior a dicha fecha. La información comprendida entre los años 1970 y 1986 se obtuvo del Compendio de Sector Público No Financiero del Banco Central de Reserva del Perú.

²⁶ Para un mayor detalle de la metodología véase Quintos (1995).

²⁷ Para calcular la fecha del quiebre estructural se utilizó el método propuesto por Gregory & Hansen (1996).

²⁸ Se realiza la prueba de Wald para analizar si $b = 1$, mediante la prueba conjunta de la suma de los coeficientes que acompañan al gasto y a la *dummy* de cambio de pendiente.

continuar con la tendencia de déficit fiscales decrecientes, y que cualquier desviación de dicha tendencia, tal como se experimentó en la década de los ochenta, implicará un ajuste en el futuro, ya sea mediante el recorte del gasto público o una mayor carga tributaria.

4.1.2 ENFOQUE *FORWARD-LOOKING*

La sostenibilidad fiscal bajo este enfoque, requiere que el valor actual de la trayectoria de mediano plazo de los superávits primarios planeados sea igual a la deuda inicial del gobierno. Con el objetivo de analizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, se desarrollará un ejercicio de sostenibilidad para los próximos 10 años. Se plantean tres escenarios alternativos. El primero de ellos es consistente con las proyecciones del presente Marco Multianual para los años 2005-2008, extendido para el período 2009-2015. A continuación se plantean escenarios contingentes. El primero de ellos contempla la ocurrencia de *shocks* externos adversos. Se simulará el incremento de 100 puntos básicos de la tasa de interés externa y el aumento de la tasa de devaluación del tipo de cambio nominal de 1%. El segundo escenario contingente presenta un análisis de sensibilidad, que asume una tasa de crecimiento del PBI real de 3,5% con la cual se recalculan las cuentas fiscales. En cada uno de los tres escenarios se estima la magnitud del ajuste fiscal que la autoridad debe realizar con el objetivo de mantener constante la deuda pública respecto del PBI.

ESCENARIOS ALTERNATIVOS DE AJUSTE FISCAL

Supuestos generales

- El valor inicial de la deuda pública utilizada es de 45,2% del PBI, que corresponde a la registrada al 31 de diciembre del 2004.
- A partir del 2007, se considera la eliminación del ITF y del ITAN.
- A partir de mediados del 2006, se incluye el efecto en la recaudación del TLC con los EE.UU.
- El crecimiento real del gasto no financiero es de 3,0% según lo establecido en LRTF.

Escenario A: escenario base

Este escenario es consistente con las proyecciones del presente Marco Multianual para el período 2005-2008, el cual extiende dichas proyecciones para el período 2009-2015. Los supuestos contenidos en este escenario son:

- La tasa de crecimiento del PBI real utilizada es de 4%.
- La tasa de interés nominal promedio sobre la deuda pública externa e interna es de 8% y 7%, respectivamente, las cuales corresponden al promedio de las tasas de interés implícitas.
- La tasa de depreciación nominal del nuevo sol utilizada será de 1,3%.
- La tasa de inflación interna y externa utilizadas son de 2,5% y 2,0%, respectivamente.
- El resultado primario en los años 2005 y 2015 asciende a 1,2% y 1,9% del PBI, respectivamente.
- La inversión privada representa en los años 2005 y 2015, el 15,7% y el 19,8% del PBI; respectivamente, siendo el promedio del período en análisis, 18,1% del PBI.

- Los ingresos tributarios promedio como porcentaje del PBI representan para el período 2005-2015, el 13,7%.
- El crecimiento promedio de las exportaciones se sitúa alrededor de 7,3% para el período 2005-2015.

Escenario B: escenario con presencia de shocks externos adversos.

Se simulará un escenario adverso que combina la ocurrencia de dos *shocks* externos: un incremento de 100 puntos básicos de la tasa de interés externa y un incremento de la tasa de devaluación del tipo de cambio nominal de 1,0%. Los supuestos de este escenario son los siguientes:

- La tasa de crecimiento del PBI real utilizada es de 3,8%.
- La tasa de interés externa nominal se incrementa en 100 puntos básicos, con lo cual asciende a 9%.
- La tasa de depreciación nominal del nuevo sol asciende a 2,3%.
- Los requerimientos financieros promedio para el período 2005-2015 ascienden a US\$ 3 053 millones.
- El resultado primario en el 2005 y en el 2015 es de 1,4% y 1,7% del PBI; respectivamente.

Escenario C: escenario de sensibilidad

En este escenario se simulará la sostenibilidad de las finanzas públicas con una tasa de crecimiento del producto real de 3,5%, con lo cual se recalculan las cuentas fiscales. Los supuestos que asume este escenario son:

- Un crecimiento económico de 3,5% en términos reales genera que los ingresos tributarios sean más reducidos, representado en promedio para el período 2005-2015, el 13,3% del PBI.
- Dado que los gastos corrientes son en su gran parte rígidos, los gastos no financieros como porcentaje del PBI se mantienen constantes representando para el período 2005-2015 el 14,6% del PBI.
- El resultado primario es menor que en los dos escenarios anteriores. En promedio para el período 2005-2015, equivale a 1,1% del PBI.
- El crecimiento promedio de las exportaciones asciende a 5% para el período 2005-2015.
- Los requerimientos del financiamiento para el período 2005-2015 ascienden, en promedio, a US\$ 3 820 millones.

LA DINÁMICA DE LA DEUDA PÚBLICA Y LOS INDICADORES DE VULNERABILIDAD

La metodología utilizada define el indicador de sostenibilidad como²⁹:

$$I_t^* \equiv \left(\frac{r-g}{1+g} \right) b_{t-1} - \left(\frac{r-g}{1+g} \right) \left[1 - \left(\frac{1+g}{1+r} \right)^{n+1} \right]^{-1} \sum_{j=0}^n \left(\frac{1+g}{1+r} \right)^{j+1} SS_{t+j}$$

Donde:

²⁹ Las referencias bibliográficas básicas son Blanchard (1990, 1993) y Jiménez (2003).

$$ss_{t+j} = \left\{ s_{t+j} - h_{t+j-1}^* \left[\frac{(1+r^*)(1+e^{\mathfrak{S}}) - (1+r)}{(1+g)} \right] \right\}$$

I_t^* : Indicador de sostenibilidad fiscal

g : Tasa de crecimiento del PBI real

r : Tasa de interés real sobre la deuda pública interna

r^* : Tasa de interés real sobre la deuda pública externa

ss_{t+j} : Superávit primario permanente

s_{t+j} : Superávit primario

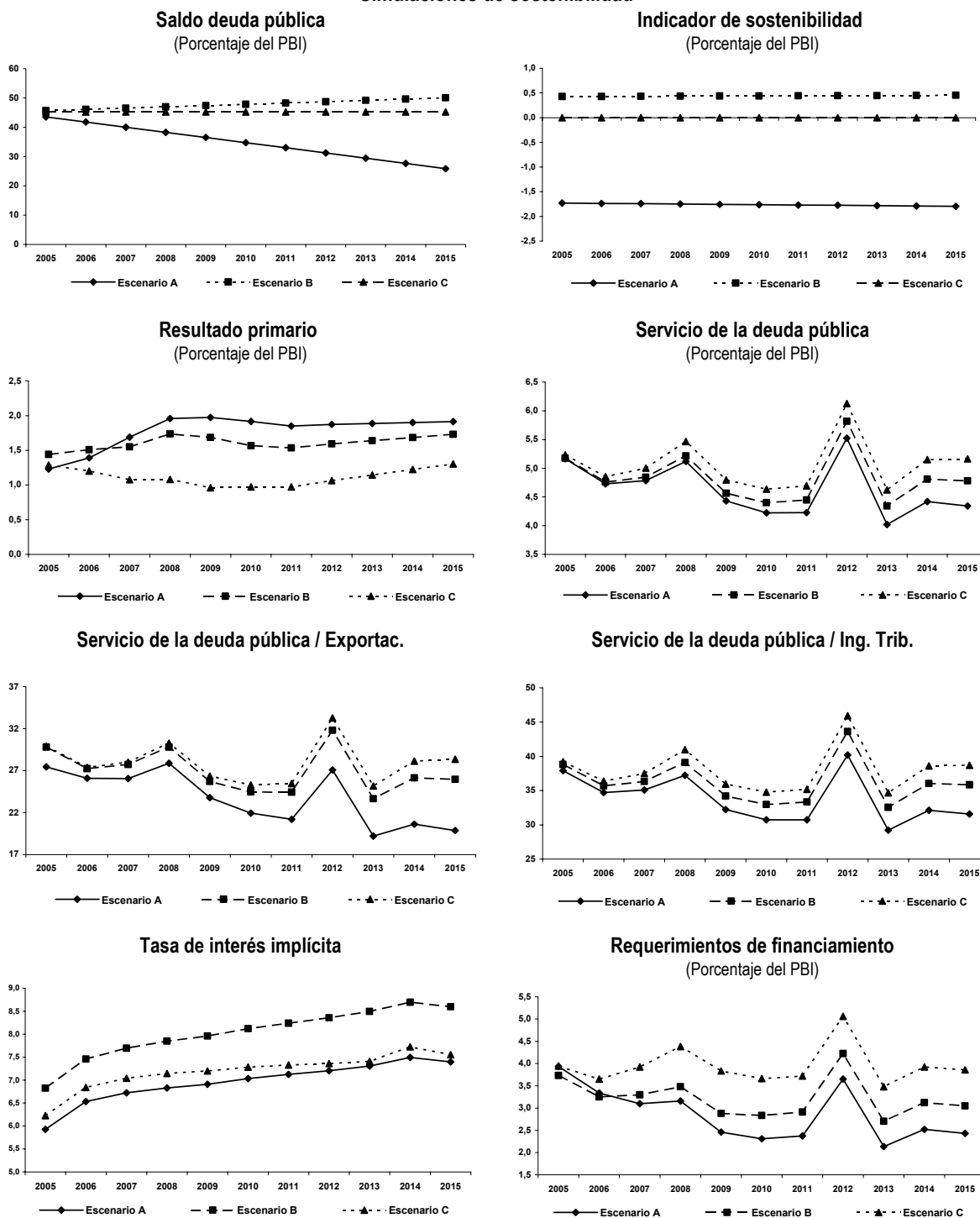
b_{t-1} : Saldo inicial de la deuda pública total.

h_t^* : Saldo de la deuda pública externa como porcentaje del PBI al final del período t.

$e^{\mathfrak{S}}$: Tasa de devaluación del tipo de cambio real.

A continuación se presentan los resultados de las simulaciones de los tres escenarios descritos anteriormente.

Gráfico 5
Simulaciones de sostenibilidad



ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Escenario A

En este escenario, la deuda pública respecto al PBI se reduce progresivamente durante el período analizado, llegando a representar el 25,9% del PBI en el año 2015. El Indicador de sostenibilidad confirma los resultados obtenidos, dado que éste es negativo y se reduce progresivamente durante el período 2005-2015, lo cual indica que la trayectoria implícita de los superávits primarios contenidas en el presente Marco Multianual extendido para los años 2009-2015, hacen sostenible la política fiscal durante el período 2005-2015.

Escenario B

Cuando se incrementa la tasa de interés externa en 100 puntos básicos y la tasa de devaluación del tipo de cambio nominal aumenta en 1%, la deuda pública con respecto al PBI pasa de representar de 45,7% en el año 2005 a 50,1% en el año 2015, lo cual implica que la política fiscal es insostenible en el mediano plazo. A pesar de que el crecimiento de la deuda es reducido, el Indicador de Sostenibilidad indica la necesidad de realizar en el 2005 un ajuste fiscal de 0,42% del PBI para mantener un saldo de deuda pública constante durante todo el período de análisis.

Escenario C

En este escenario la deuda pública con respecto al PBI se mantiene constante, en 45,2% del PBI, durante todo el período analizado. El Indicador de sostenibilidad se sitúa alrededor de cero, lo cual indica que cuando la economía crece a una tasa de 3,5% en términos reales, se produce un escenario neutral de las finanzas públicas, dado que la deuda pública respecto del PBI permanece constante durante todo el período analizado.

En conclusión, las finanzas públicas para el período 2005-2015 son sostenibles en el escenario del presente Marco Multianual extendido para los años 2009-2015. Sin embargo, si se considera el incremento de la tasa de interés externa y de la tasa de devaluación del tipo de cambio nominal, la sostenibilidad de la política fiscal es vulnerable requiriéndose la necesidad de un ajuste fiscal. Por otro lado, un menor crecimiento económico, de 3,5% en términos reales, plantea un escenario neutral de sostenibilidad fiscal, en el cual la deuda pública como porcentaje del PBI se mantiene constante durante todo el período de análisis.

4.2 ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD DE LAS PROYECCIONES

Esta sección evalúa los resultados de la proyección de las cuentas fiscales frente a variaciones significativamente desfavorables en los supuestos macroeconómicos. Si bien el conjunto de ejercicios que se puede proponer es bastante amplio, podemos centrarnos en los dos escenarios más interesantes: la posibilidad de que el crecimiento del nivel de actividad sea menor al estimado y los efectos de una elevación de la tasa de interés internacional.

A continuación se muestra el escenario base, que es el mismo que el que se presenta en este Marco Multianual.

Tabla 7
Escenario base: Resultado económico del Sector Público No Financiero
 (Porcentaje del PBI)

	2004	2005	2006	2007	2008
Resultado primario del Gobierno Central	0,6	0,8	0,9	1,3	1,7
Otras operaciones	0,4	0,4	0,5	0,4	0,2
Resultado primario del SPNF	1,0	1,2	1,4	1,7	2,0
Intereses	2,1	2,2	2,3	2,3	2,3
Resultado económico del SPNF	-1,1	-1,0	-1,0	-0,6	-0,3

Fuente: MEF

En el escenario 1 se considera un crecimiento promedio de 3,5% para el periodo 2005–2008 —por debajo del 4,9% que supone este Marco Multianual— y con esa información recalculamos las cuentas fiscales. Los resultados más relevantes son una reducción en los ingresos corrientes del Gobierno Central de 1,6% en promedio para el periodo 2005–2008, y, por tanto, un aumento promedio de 0,7 en el déficit fiscal.

Tabla 8
Escenario 1: Resultado económico del Sector Público No Financiero
 (Porcentaje del PBI)

	2004	2005	2006	2007	2008
Resultado primario del Gobierno Central	0,6	0,6	0,5	0,6	0,9
Otras operaciones	0,4	0,4	0,5	0,4	0,2
Resultado primario del SPNF	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1
Intereses	2,1	2,2	2,5	2,5	2,6
Resultado económico del SPNF	-1,1	-1,2	-1,5	-1,5	-1,5

Fuente: MEF

Cabe mencionar que este resultado es consecuencia de la imposibilidad de reducir los gastos proporcionalmente a la caída de los ingresos, puesto que el componente más significativo del gasto lo constituyen gastos rígidos y el único gasto flexible, la inversión pública, se halla en sus niveles mínimos históricos. Por tanto, es importante señalar que en los dos escenarios se ha supuesto que los gastos no financieros se mantienen iguales en términos nominales que en el escenario base.

Este elevado déficit repercute negativamente en la reducción de la deuda pública respecto al escenario base previsto en el presente Marco Multianual. Así, para el año 2008, el coeficiente de deuda pública a PBI se ubicaría en 40,8%, comparado con el 35,9% del escenario base.

El escenario 2 considera un incremento de la tasa de interés internacional en 1% anual³⁰. En el mercado interno se observaría también una elevación de la tasa de interés, lo que reduciría la

³⁰ Principalmente en la tasa LIBOR y en la tasa cupón de los bonos globales de las futuras emisiones.

inversión y con ello el crecimiento en aproximadamente 0,5% cada año. Este incremento de la tasa determinaría que los pagos por intereses de la deuda pública se elevarían anualmente en alrededor de US\$ 60 millones en promedio durante el periodo de análisis. Asimismo, se puede observar que como consecuencia de la reducción del crecimiento del PBI, los ingresos corrientes del Gobierno Central se reducen en 0,7% en promedio para el período 2005-2008.

El efecto combinado de los mayores pagos por intereses y el menor ingreso determinan que el déficit fiscal se eleve. Así, en este segundo escenario, el déficit fiscal se elevaría en 0,5% en promedio para el período de la proyección.

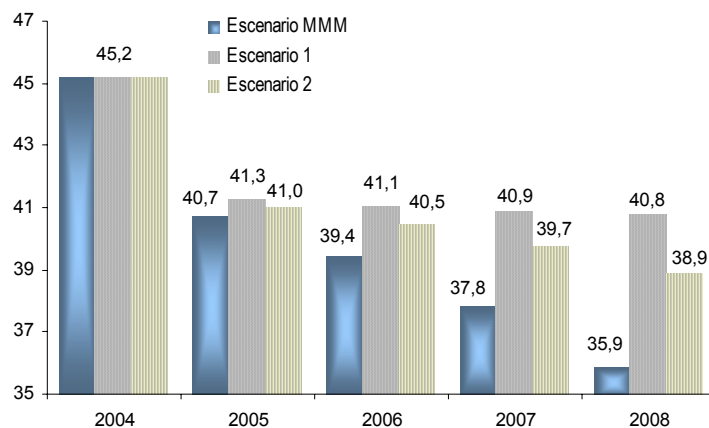
Tabla 9
Escenario 2: Resultado económico del Sector Público No Financiero
 (Porcentaje del PBI)

	2004	2005	2006	2007	2007
Resultado primario del Gobierno Central	0,6	0,7	0,7	1,0	1,4
Otras operaciones	0,4	0,4	0,5	0,4	0,2
Resultado primario del SPNF	1,0	1,1	1,2	1,4	1,6
Intereses	2,1	2,3	2,5	2,6	2,6
Resultado económico del SPNF	-1,1	-1,2	-1,3	-1,2	-1,0

Fuente: MEF

Por otro lado, se puede observar que el coeficiente de deuda pública como porcentaje del PBI se reduce en 3,6%, en promedio, para el período de análisis, frente a una reducción de 5,6% en el escenario original. Finalmente, cabe mencionar que en este escenario alternativo el saldo de la deuda pública se ubicaría en 38,9% del PBI.

Gráfico 6
Saldo de la deuda pública total
 (Porcentaje del PBI)



Fuente: MEF

5. LA NATURALEZA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO ACTUAL

El desempeño de largo plazo de la economía peruana nos deja hoy, a inicios del siglo XXI, la sensación que en los últimos 50 años se ha avanzado poco en mejorar las condiciones socio-económicas de nuestro país. Sin embargo, la importante tasa de crecimiento promedio registrada en los últimos años, sustentada en un esquema de política económica que prioriza el orden macroeconómico y la participación de nuestros productos en el mercado internacional de bienes, sería una señal de nuestro ingreso a un ciclo sostenido de crecimiento económico.

5.1 LA VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Desde 1950 a la fecha, la economía ha crecido en promedio 3,6%, y apenas 1,2% en términos de crecimiento por habitante, resultado que explicaría, en gran medida, la sensación de insatisfacción de una parte importante de la población.

Según el comportamiento del producto de tendencia —es decir, aquella parte del PBI que no está asociada a factores coyunturales y que, por lo tanto, corresponde a una medida de la capacidad productiva de la economía en el largo plazo—, la economía peruana ha crecido a una tasa de 3,1% promedio anual durante 1950-2004, periodo en el cual ha experimentado 8 ciclos económicos, cuya duración promedio ha sido de 6,3 años (Tabla 10). En promedio, la etapa expansiva de un ciclo en el Perú ha durado 3 años, mientras que la etapa contractiva 3,3 años, siendo las tasas de crecimiento del PBI real 6,2% y 1,2% en promedio, respectivamente.

Tabla 10
Ciclos, crecimiento promedio y volatilidad

	Inicio	Pto. de giro	Fin	Duración	Crecimiento promedio	Volatilidad
1	1951	1953	1957	7	6,1	1,7
2	1958	1959	1962	5	5,5	2,2
3	1963	1964	1967	5	6,2	1,7
4	1968	1972	1975	8	4,8	1,8
5	1976	1978	1981	6	2,2	5,0
6	1982	1985	1987	6	2,7	7,7
7	1988	1990	1994	7	-1,2	3,6
8	1995	1998	2000	6	3,5	1,9
9	2001	n.a.	n.a.	n.a.	3,5 *	1,0 *

Fuente: Estimación del MEF sobre la base de información primaria del BCRP.

* Promedio y desviación estándar calculados para el periodo 2001-2004.

La tabla muestra tres resultados interesantes. En primer lugar, observamos que, a pesar de que los ciclos mantienen aproximadamente la misma extensión, el crecimiento promedio se ha reducido significativamente. Así, a partir de mediados de los años setenta, el crecimiento promedio se ha reducido de 5,6% a apenas 1,9%. En segundo lugar, la volatilidad, medida como el desvío estándar del ciclo, se elevó significativamente entre fines de los años setenta y mediados de los años

ochenta, y se redujo posteriormente. Por último, la volatilidad del PBI en los últimos años es la más baja entre 8 ciclos registrados en la tabla anterior.

5.2 LA SOSTENIBILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

A partir de la desagregación de la tasa de crecimiento económico como la suma de los aportes de la demanda privada —incluyendo la variación de inventarios—, la demanda pública y el comercio exterior neto, pueden postularse algunas hipótesis respecto a la sostenibilidad del crecimiento económico actual.

En principio, el crecimiento económico puede ser sostenido cuando está basado en el gasto privado, especialmente en la parte de la inversión, porque ello significa la elevación de la capacidad productiva de la economía; o en el sector externo, porque para una economía pequeña y abierta como la peruana, el crecimiento de la demanda externa puede sostenerse en el tiempo. Además, la historia de nuestras crisis económicas muestra que, en la mayor parte de ellas, dada la dependencia de la producción nacional de las importaciones de insumos y bienes de capital, los problemas en el sector externo, la escasez de divisas, han interrumpido varios ciclos de crecimiento económico.

Por el contrario, el crecimiento económico no puede sostenerse si el impulso viene del sector público, especialmente cuando este impulso está concentrado en el consumo público, debido a que esa fuente de elevación en la demanda tiene su límite en el cumplimiento de la restricción intertemporal del gobierno —es decir, las finanzas públicas no pueden ser permanentemente deficitarias.

Tabla 11
Descomposición del crecimiento durante los ciclos económicos

	Inicio	Fin	Demanda privada	Demanda pública	Comercio exterior	Crecimiento
1	1951	1957	6,2	0,7	-0,9	6,1
2	1958	1962	3,5	0,9	1,0	5,5
3	1963	1967	6,6	0,8	-1,2	6,2
4	1968	1975	3,9	1,5	-0,6	4,8
5	1976	1981	2,1	0,0	0,1	2,2
6	1982	1987	2,0	0,1	0,6	2,7
7	1988	1994	-0,9	-0,1	-0,2	-1,2
8	1995	2000	2,7	0,5	0,3	3,5
9	2001	n.a	2,7*	-0,1*	0,8*	3,5*

Fuente: Estimación del MEF sobre la base de información primaria del BCRP.

* Descomposición estimada para el período 2001-2004.

El episodio de crecimiento económico que se inició en el año 2001 es similar al registrado en el periodo de crecimiento registrado entre 1950 y 1967. El impulso viene, en primer lugar, del sector privado y, en segundo lugar, del sector externo. Además, a diferencia de otros periodos de crecimiento, el actual no está siendo impulsado por el sector público.

En resumen, la economía peruana parece haber transitado a un nuevo piso de crecimiento económico, menos volátil y con características que la califican como más sostenible en el tiempo.

6. CRECIMIENTO, INTEGRACIÓN COMERCIAL Y POLÍTICA FISCAL

En nuestro país, las fluctuaciones en el ciclo económico usualmente se han atribuido a *shocks* exógenos, principalmente aquellos ligados al contexto internacional, como movimientos en los términos de intercambio o las tasas de interés externas³¹. Sin embargo, puede ensayarse una interpretación alterna, que si bien no ignora la incidencia del contexto externo sobre una economía pequeña y abierta como la peruana, intenta explicar el comportamiento de la economía a partir del rol de las políticas económicas y su influencia sobre el nivel de actividad.

En términos agregados, la orientación general de la política económica hasta fines de los años sesenta fue de economía abierta con énfasis en la inversión y en la capacidad del comercio internacional para dinamizar la producción interna y de una postura fiscal conservadora. Durante el período que se inicia en 1968 y hasta fines de los años ochenta, con un breve paréntesis entre los años 1980 y 1982, el enfoque económico fue el de la priorización del mercado interno, de la industrialización por sustitución de importaciones y de una mayor intervención del Estado en la economía, expresado en una elevación del déficit fiscal. Finalmente, desde inicios de los años noventa, las políticas internas promovieron una mayor apertura al comercio internacional y una menor intervención estatal.

Tabla 12
Crecimiento, apertura comercial y resultado económico del Sector Público No Financiero

	Inicio	Fin	Grado de apertura (%)	Resultado económico SPNF (%PBI)	PBI per cápita (Var.%)
1	1950	1962	22,0	0,1	3,0
2	1963	1968	27,3	-2,4	2,2
3	1969	1975	26,0	-3,2	2,5
4	1976	1980	24,8	-5,5	-1,1
5	1981	1985	26,0	-6,7	-2,0
6	1986	1990	21,1	-6,9	-3,7
7	1991	1995	27,7	-2,8	3,7
8	1996	2000	33,2	-1,7	0,8
9	2001	n.a	35,8*	-1,9*	1,8*

Nota: Durante el período 1950 – 1969 la consolidación del Sector Público considera únicamente al Gobierno Central y los municipios.

* Correspondiente al período 2001-2004.

Fuente: BCRP

La Tabla 12 muestra que, en promedio, cuando la economía es más abierta y las finanzas públicas están más ordenadas —déficit fiscal pequeño—, los resultados en cuanto al crecimiento por habitante son mejores³². En general, el promedio de grado de apertura de la economía peruana durante el período 1950–2004 ha sido de 26%, si denominamos períodos de elevada apertura a

³¹ Véase el trabajo de Thorp & Bertram (1985).

³² El aumento en el indicador de apertura para el período 1969-1975 se encuentra fuertemente influenciado por un hecho atípico: los años 1973-1974 registraron los términos de intercambio más elevados en la historia moderna del Perú.

aquellos con grado de apertura mayor a 26%, notamos que justamente el período 1963–1968 y desde 1991 son los que tienen mayor crecimiento. En contraste, el período donde la economía fue más cerrada y el déficit fiscal fue más elevado (1986–1990), fue el peor en términos de crecimiento per cápita.

En síntesis, podría argumentarse que el crecimiento económico en nuestro país está relacionado, entre otros factores, con la capacidad de la economía para participar con éxito en el comercio internacional y al papel que desempeña el sector público.

6.1 APERTURA COMERCIAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

La literatura económica sugiere la existencia de una relación positiva y de causalidad entre apertura comercial y crecimiento económico³³. Se ha estimado que el aumento en un punto porcentual de la relación comercio a PBI implica un incremento del PBI per cápita en un rango de 1,5% a 2,0%.³⁴

La apertura comercial propende a una mayor eficiencia en la asignación de recursos, al incentivar el traslado de factores productivos de los sectores no transables y competidores de importaciones hacia los sectores de exportación, consolidando la base productiva en función a las ventajas comparativas de los países. Además, permite acceder a insumos intermedios y bienes de capital, coadyuvando de esta forma a la asimilación de nuevos conocimientos y adaptación tecnológica.

Tabla 13
PBI per cápita y apertura comercial (Exportaciones más importaciones/PBI)

	1950		2000		Crecimiento promedio anual
	PBI per cápita	(X+M) / PBI	PBI per cápita	(X+M) / PBI	
Chile (a)	3 303	26,9%	9 920	62,5%	2,3
Colombia	2 197	20,6%	5 380	42,3%	1,8
Costa Rica	2 465	51,4%	5 863	94,5%	1,7
Grecia (a)	2 914	15,4%	14 625	57,9%	3,3
México (a)	3 111	31,1%	8 766	64,7%	2,1
Malasia (b)	2 005	83,8%	9 937	230,0%	3,6
Perú	2 406	36,3%	4 583	33,8%	1,3
Portugal	2 246	32,0%	15 955	74,9%	4,0
Tailandia	1 071	41,1%	6 857	127,6%	3,8
Turquía	1 834	10,5%	6 838	55,0%	2,7
Taiwán (a)	997	25,1%	17 056	94,6%	6,2

Fuente: Penn World Tables 6.1. (US dólares de paridad constante).

(a) 1951. En el caso de Taiwán, la última información disponible es 1998.

(b) 1955.

Sin embargo, la liberalización comercial constituye una condición necesaria más no suficiente para alcanzar una trayectoria de crecimiento económico sostenido. La apertura comercial no es el único

³³ Ver Sachs y Warner (1995); Dollar y Kraay (2003). Una visión crítica se encuentra en Rodríguez y Rodrik (2000). Estudios recientes: Wacziarg y Welch (2003); Lee, Ricci y Rigobon (2004); Kose, Prasad y Terrones (2005).

³⁴ Frankel y Romer (1999).

instrumento para el fomento de la productividad y competitividad y, por ende, para alcanzar el bienestar de la población. Se requiere, adicionalmente, de un contexto más amplio de competencia.

Para que los beneficios del comercio se traduzcan en un mayor crecimiento sostenido, se requiere de la existencia de un marco institucional y de políticas que promuevan la competencia e innovación, de manera que las empresas puedan superar las restricciones en el uso y en el acceso a factores productivos de mayor calidad. A este respecto, por ejemplo, se ha demostrado que una excesiva regulación, aproximada a partir de la regulación laboral y de las barreras a la entrada al mercado, no contribuye a que la liberalización determine un mayor crecimiento³⁵.

En resumen, el logro de mayores niveles de competitividad, definida como la habilidad de producir bienes y servicios que incorporen aumentos continuos de productividad que permitan superar la prueba de la competencia internacional, requiere establecer un entorno de competencia entre los agentes económicos, lo cual supone determinadas reformas de orden institucional y de política.

Respecto a las reformas institucionales, cabe destacar por su importancia para el buen funcionamiento del mercado, la protección de los derechos de propiedad por un poder judicial que opere en forma eficiente, predecible y transparente; la garantía de libre entrada y salida de los mercados; la libre movilidad de los factores de producción; y la corrección de eventuales “fallas de mercado” por un sistema regulatorio adecuado.

Asimismo, contribuyen a un buen funcionamiento del mercado, la configuración de un sistema político estable sujeto a esquemas de rendición de cuentas y la reforma del sector público. La presencia de estos elementos en el marco institucional se traducirá en un mayor retorno esperado de la inversión por efecto de la seguridad de los derechos de propiedad, así como de procesos eficientes de solución de controversias y la reducción de los niveles de corrupción.

Otros elementos importantes para un entorno competitivo son el mantenimiento de la disciplina macroeconómica; la reforma del sistema educativo, con el fin de brindar servicios de calidad para que la población desarrolle capacidades productivas; el desarrollo de infraestructura por medio de la participación del sector privado, con el objetivo de reducir costos de transacción y aprovechar ventajas competitivas; y la promoción de actividades de investigación y desarrollo, con énfasis en la transferencia y adecuación tecnológicas.

En conjunto, todos los elementos mencionados permiten configurar un “clima de negocios” favorable a la inversión privada, necesaria para enfrentar el problema de la generación de empleos de calidad y, por ende, de los altos niveles de pobreza.

En este contexto, la política de liberalización comercial debe propender a una mayor eficiencia en la asignación de recursos, a través de la eliminación de distorsiones. Las formas que puede revestir dicha liberalización son, de un lado, la eliminación de barreras comerciales de manera unilateral y, de otro lado, la negociación de acuerdos bilaterales y multilaterales. Ambas implican costos fiscales por efecto de la reducción arancelaria.

³⁵ Bolaky y Freund (2004).

Con respecto al aspecto unilateral, no sólo es importante mantener el actual contexto de liberalización comercial, sino también profundizarlo mediante la reducción del promedio y la dispersión arancelarios.

Tabla 14
Perú: Estructura arancelaria

Niveles arancelarios ad-valorem + sobretasas	Proporción partidas arancelarias abril 2005
0	1,6%
4	37,2%
7	1,7%
9	0,0%
12	43,4%
17	0,7%
20	10,9%
25	4,5%
Total	100%
Promedio nominal simple	10,2
Dispersión	6,2

Fuente: MEF-SUNAT.

En el ámbito de los acuerdos comerciales, destaca la actual negociación del TLC con los EE.UU., el principal socio comercial del Perú, que no se circunscribe a un programa de reducción arancelaria, sino que también involucra aspectos como la liberalización mutua en servicios y compras públicas, entre otros.

Los objetivos de la firma del TLC están asociados a establecer de manera permanente las preferencias temporales otorgadas al amparo del *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA), que vencen en diciembre de 2006 y han explicado gran parte del dinamismo de las exportaciones en el 2004; consolidar las reformas de política comercial de los años noventa; atraer inversiones; acceder al mercado de los EE.UU. en los rubros de servicios, inversión y compras públicas de manera consolidada; y promover mayores niveles de eficiencia y crecimiento.

Este tratado impondrá cierto tipo de disciplinas, en términos de circulación de bienes y servicios, así como de protección de la inversión, las que, a su vez, permitirán contar con una base institucional que permitirá emprender otros acuerdos con bloques como la Unión Europea, consolidar acuerdos bilaterales vigentes y continuar las rondas de negociación multilaterales en el marco de Organización Mundial del Comercio (OMC).

Finalmente, cabe señalar que el logro de mayores niveles de competitividad es responsabilidad tanto del Estado como del sector privado. En este sentido, al gobierno le corresponde el reforzamiento institucional, en tanto, al sector privado le corresponden aspectos tales como la identificación y explotación de "nichos" de mercado, capacitación laboral, adecuación e investigación tecnológica, entre otros.

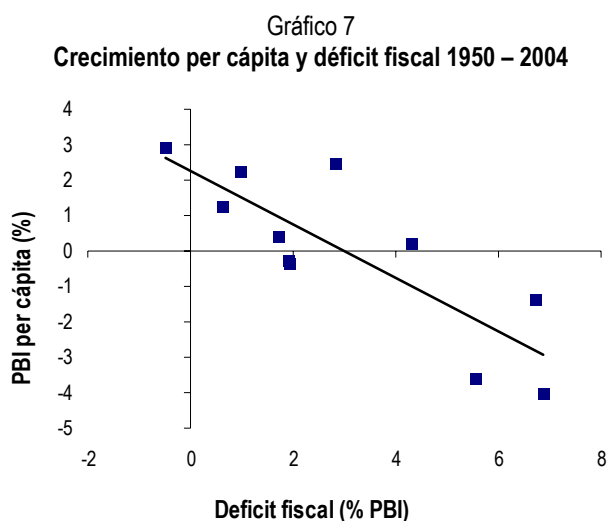
6.2 POLÍTICA FISCAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Existen varios canales de transmisión mediante los cuales elevados déficit fiscales afectan el crecimiento económico³⁶. Entre otros factores, puede citarse, en primer lugar, la reducción del ahorro de la economía derivada del aumento del consumo público. Otro posible canal de transmisión es el del “efecto expulsión” (*crowding out*) del déficit fiscal sobre la inversión privada, al absorber liquidez del mercado de fondos prestables y, de esta manera, elevar la tasa de interés³⁷. Además, el desequilibrio fiscal casi siempre multiplica la posibilidad de aumentos de mediano plazo en la tributación, lo que afecta las decisiones corrientes de consumo e inversión por parte de los agentes privados.

En tercer lugar, la monetización del déficit fiscal conduce a la inflación, la cual generaliza el desorden macroeconómico, mina la confianza de los consumidores y destruye la moneda, afectando por esta vía a la inversión y la demanda privadas.

Finalmente, debe mencionarse que los déficit fiscales generalmente están asociados a una mala utilización de los fondos públicos —por ejemplo, cuando se priorizan gastos corrientes antes que de inversión. En estos casos, la productividad del sector público es baja, lo que reduce la productividad total de los factores, deprimiendo el crecimiento de largo plazo³⁸. En una reciente investigación³⁹ se encuentra evidencia de que una reducción de 1% en el ratio déficit fiscal / PBI ocasiona un aumento promedio de 0,25 puntos porcentuales en el crecimiento per cápita en los países pobres.

Al respecto, la evidencia empírica encontrada en nuestro país parece confirmar la hipótesis de una relación negativa entre déficit fiscal y crecimiento de largo plazo, tal como puede verse en el gráfico siguiente⁴⁰.



Fuente: Elaborado por el MEF con información primaria del BCRP.

³⁶ Véase Agénor (2000), Easterly (2001) y Barro (1997).

³⁷ Este efecto se refuerza si dentro de la riqueza financiera de los agentes privados se encuentran títulos del gobierno, en este caso, la mayor tasa de interés reduce el valor de los bonos públicos, la riqueza y finalmente el consumo.

³⁸ Baldacci, et. al. (2003).

³⁹ Baldacci, et. al. (2002).

⁴⁰ La estimación se ha realizado por promedios quinquenales, para capturar el crecimiento de largo plazo. Además se ha controlado por los efectos de la variación en los términos de intercambio sobre el PBI per cápita.

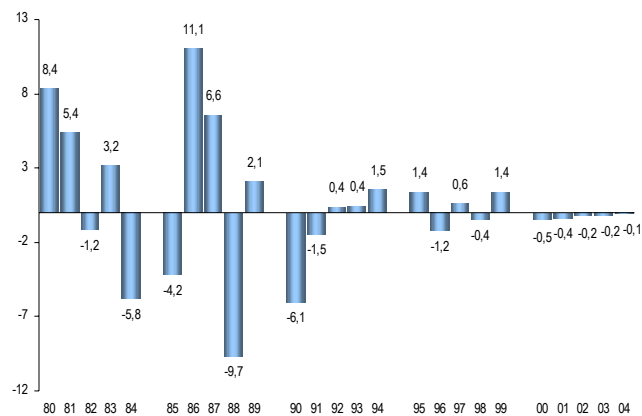
RECUADRO 10: POLÍTICA FISCAL Y ACTIVIDAD ECONÓMICA: 1980-2004

Indicador de Impulso Fiscal

La metodología más utilizada para evaluar la posición de la política fiscal con respecto a la fase cíclica por la que atraviesa una economía, consiste en la utilización del Indicador de Impulso Fiscal (IIF), mediante el cual se puede determinar si los cambios en el balance fiscal han sido producto de las decisiones de política o responden a factores relacionados al ciclo económico. Esta metodología se basa en la estimación del balance primario estructural⁴¹, y nos muestra si la evolución de la política fiscal ha sido expansiva, contractiva o neutral.

Utilizando esta metodología⁴², podemos hacer un análisis comparativo del desempeño de la política fiscal durante las últimas décadas.

Gráfico 8
Impulso fiscal
(En porcentaje del PBI)



Fuente: MEF

Así, en la primera mitad de los ochenta se aprecia que la política fiscal fue predominantemente expansiva. En 1980, tras el cambio de régimen político y establecido el nuevo gobierno, se dio un conjunto de medidas orientadas a incrementar el gasto. Por su parte, el carácter expansivo de la política fiscal en 1981 y 1983 fue explicado por la disminución de los ingresos estructurales, producto de una reducción gradual del impuesto a las exportaciones. En el siguiente año, este comportamiento se revirtió debido a que se implementaron un conjunto de medidas dirigidas al sistema bancario y orientadas a incrementar la recaudación tributaria.

En la segunda mitad de los años ochenta, el carácter expansivo de la política fiscal se explica básicamente por el incremento de los gastos no financieros. Este comportamiento se mantuvo hasta el año 1988, a partir del cual el carácter de la política fiscal se modificó, debido al ajuste en los gastos no financieros, principalmente en remuneraciones, defensa nacional y gastos de capital.

A inicios de la década del noventa, el gobierno puso en marcha un programa de estabilización de la economía. En este contexto, la política fiscal buscó la reducción del elevado déficit, a través de medidas de

⁴¹ El balance primario estructural o resultado cíclicamente neutro comprende el cálculo de niveles de gasto e ingreso neutros, es decir, ajustados al ratio entre el producto potencial y el observado, considerando sus respectivas elasticidades.

⁴² El detalle metodológico sobre la construcción del Indicador se encuentra en MEF (2003).

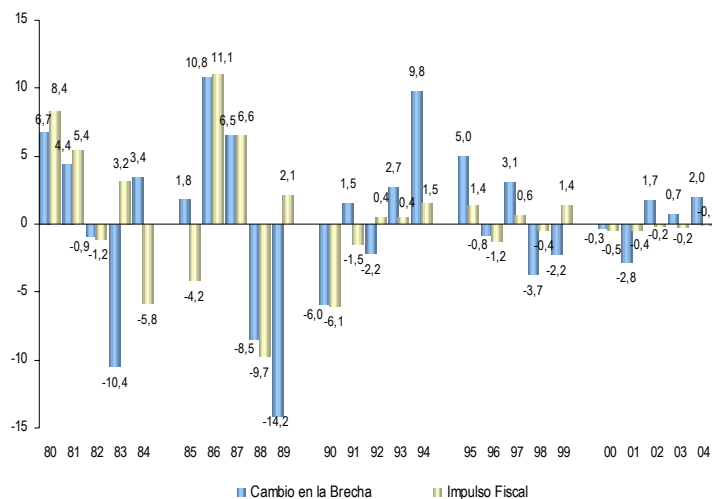
ajuste por el lado del gasto (especialmente de capital) y de los ingresos (política y administración tributaria). No obstante, durante los años 1992 y 1997 —con un paréntesis en 1996— la política fiscal se tornó expansiva por los mayores gastos en bienes y servicios, remuneraciones y gastos de capital.

A inicios de la presente década, se observa que la política fiscal ha sido ligeramente contractiva, lo que se asocia a un incremento de los ingresos estructurales mayor que el incremento de los gastos no financieros, buscando consolidar la sostenibilidad de las finanzas públicas mediante la reducción gradual del déficit fiscal.

El carácter pro-cíclico de la política fiscal

Si comparamos el IIF con la variación de la actividad económica respecto de su tendencia⁴³, se aprecia el carácter pro-cíclico o contra-cíclico de la política fiscal. En ese sentido, si la política fiscal tiene la misma orientación que la variación de la actividad económica respecto a su tendencia, se dice que la política fiscal ha tenido una posición pro-cíclica, en caso contrario se dice que la política fiscal ha tenido una posición contra-cíclica.

Gráfico 9
Impulso fiscal y brecha del producto
(En porcentaje del PBI)



Fuente: MEF

Como puede observarse, durante la década de los años ochenta la política fiscal tuvo una marcada tendencia pro-cíclica, a excepción de los años 1983 y 1984 —donde la actividad económica estuvo influenciada por la presencia del fenómeno de El Niño— y de los años 1985 y 1989.

Asimismo, durante la década de los años noventa, la posición de la política fiscal fue pro-cíclica, con excepción de los años 1991, 1992 y 1999.

A partir del año 2000 hasta 2004, se aprecian dos etapas en el desempeño de la actividad económica. En los dos primeros años, ésta tuvo una marcada tendencia contractiva, al igual que la posición de la política fiscal —que fue, por lo tanto, pro-cíclica. Luego, en los años 2002, 2003 y 2004 se registró una expansión de la actividad económica acompañada por una reducción del déficit fiscal —por lo tanto, la posición de la política fiscal fue contra-cíclica.

⁴³ La variación de la actividad económica respecto a su tendencia, se aprecia a través del cambio en la brecha entre el PBI efectivo y el PBI potencial.

Por una vía complementaria, para analizar el carácter de la política fiscal, se puede relacionar el ahorro primario (como indicador de la posición operativa del sector público) y la brecha del producto (como medida del ciclo económico), utilizando información desde 1950 hasta 2004. La relación estimada para la economía peruana es la siguiente⁴⁴:

$$pb_t = -0,226(y_t - \bar{y}_t) \\ (-3,537)$$

donde pb_t es el resultado primario medido como porcentaje del PBI corriente. Este resultado muestra que, en promedio, durante los últimos 50 años la política fiscal ha sido pro-cíclica, es decir, no ha sido una herramienta de estabilización macroeconómica sino que, por el contrario, debido a que el Estado ha adoptado la política de gastar más cuando tiene mayores recursos y contraer el gasto cuando no los tiene (predominantemente por inversión pública), la política fiscal ha sido un factor de propagación del ciclo económico.

7. POBREZA Y DESEMPEÑO MACROECONÓMICO

La pobreza en el Perú comprende a más de la mitad de la población y su incidencia es notablemente mayor en zonas rurales. La pobreza está asociada al estancamiento macroeconómico experimentado desde la década de los setenta y a la evolución y desempeño del gasto social.

Tabla 15
Pobreza y pobreza extrema
(Porcentajes respecto de la población total)

	2003
POBREZA	
Nacional	54,7
Rural	76,0
Urbana	43,2
POBREZA EXTREMA	
Nacional	21,6
Rural	45,7
Urbana	8,6

Fuente: INEI; ENAHO 2003 (IV Trimestre).

En el nivel internacional han sido planteados esquemas y esfuerzos dirigidos a superar estas condiciones, siendo el más importante para la orientación de políticas la declaratoria de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales persiguen —en un horizonte de 18 metas a ser alcanzadas en el año 2015— mejoras importantes en los indicadores de pobreza, igualdad, educación, salud, sostenibilidad del medio ambiente y desarrollo.

⁴⁴ En esta estimación la constante es no-significativa y por ello se ha omitido. Entre paréntesis se encuentra el estadístico t del coeficiente estimado. La regresión considera además variables dicotómicas para el período hiperinflacionario y el Fenómeno de El Niño. Se han efectuado las pruebas usuales de no-estacionariedad para series temporales, las que muestran ausencia de tendencias estocásticas, por lo tanto la regresión no es espúrea.

En nuestro país, el campo de acción de la política social se enmarca dentro de los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional sobre la adopción de medidas orientadas a garantizar el acceso universal a la educación y a la salud integral de calidad y a lograr la generación de oportunidades para todos los peruanos⁴⁵. Para el logro de estas metas es necesario mantener una tasa de crecimiento alta y sostenida del PBI, así como mejorar la calidad y el nivel del gasto social.

En la actualidad, la economía peruana muestra un comportamiento macroeconómico satisfactorio, reflejado en el crecimiento del PBI y el empleo. Asimismo, según estadísticas preliminares, la pobreza y pobreza extrema se están reduciendo al interior del país. Aún así, la expresión “la macroeconomía está muy bien pero la microeconomía está mal” sigue siendo aceptada en los ambientes políticos y académicos. En este sentido, resulta necesario analizar los canales de transmisión que relacionan el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, así como el rol que juegan la política social y la calidad y magnitud del gasto social en el esfuerzo de reducir la pobreza.

7.1 CRECIMIENTO ECONÓMICO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA: ¿QUÉ ES LO QUE SABEMOS?

Uno de los determinantes más importantes para reducir la pobreza es el crecimiento económico⁴⁶. No obstante, la medida en que este crecimiento impacte sobre los niveles de pobreza dependerá sustancialmente de la forma en que se distribuye el ingreso nacional, así como de la composición sectorial del crecimiento. Para tal efecto, la construcción de modelos que muestren los distintos canales de transmisión del crecimiento hacia la pobreza constituye una herramienta importante para analizar los impactos de la actual fase de expansión económica sobre la pobreza.

RECUADRO 11: CRECIMIENTO Y POBREZA – ELEMENTOS TEÓRICOS

El impacto del crecimiento en la pobreza depende de cómo los beneficios son distribuidos a través de la población, debido a que niveles elevados de desigualdad pueden retardar dicho impacto. El fenómeno indirecto de “chorreo” (*trickle-down*), que implica el flujo vertical de beneficios del crecimiento de los sectores ricos a los pobres (cuando los primeros comienzan a gastar sus ganancias), es más fuerte en economías menos desiguales.

Para evaluar si el crecimiento económico es “pro-pobre” se debe analizar el impacto sobre la pobreza considerando el *trade-off* entre eficiencia y equidad, pues los beneficios del crecimiento pueden verse contrarrestados por incrementos en la desigualdad. Para cuantificar estos efectos se utilizan técnicas de estimación de impacto vinculadas al cálculo de elasticidades pobreza-crecimiento económico descomponiendo el impacto, sobre la pobreza de los hogares, en efecto crecimiento del consumo y efecto distribución⁴⁷. Así, según Kakwani y Pernia (2000), si o es el cambio en el porcentaje de pobreza cuando hay crecimiento económico de 1% (traducido directamente a los ingresos de los hogares), éste se puede descomponer en:

$$o = \Delta p = o_c + o_i = \eta_c \cdot \frac{\Delta y}{y} + \eta_i \cdot \eta_{gy} \cdot \frac{\Delta y}{y}$$

⁴⁵ Véase Acuerdo Nacional (2002).

⁴⁶ Véase al respecto Ganuza, Taylor y Morley (1998), Dollar y Kraay (2001a), Kakwani y Pernia (2000) y Kraay (2004).

⁴⁷ Esta metodología se basa fundamentalmente en Kakwani (1990).

Donde p es la tasa de pobreza, o_c es el impacto del crecimiento puro (siempre favorable), y o_i es el cambio en pobreza cuando se mueve la desigualdad sin crecimiento, siendo η_c y η_i las elasticidades pobreza-crecimiento y pobreza-desigualdad, y η_{gy} la elasticidad de la desigualdad (índice de Gini) respecto al crecimiento.

El crecimiento se puede llamar “pro-pobre” cuando la elasticidad pobreza-crecimiento total es mayor a la elasticidad de la pobreza manteniendo la distribución constante, cuando el crecimiento beneficia proporcionalmente más a los pobres que a los no pobres (o_i es negativo debido a que el aumento generado por el crecimiento de la desigualdad tiene un impacto en reducción de la pobreza). De este modo, se define un índice de crecimiento pro-pobre $\phi = o / o_c$ (siendo $\phi > 1$ cuando éste ocurre).

Los valores estimados de ϕ suelen diferir entre los diversos países en desarrollo. Kakwani (2000) estudia su valor en el caso de Laos, Tailandia, y Korea para los años noventa, encontrando que en Laos el efecto desigualdad contrarresta la mayor parte del efecto crecimiento (por lo cual el índice resulta 0,21 entre 1992-93 a 1997-98), en Tailandia cambia de 0,31 entre 1988-90 a 0,73 entre 1996-1998 (para periodos de 2 años), mientras el cálculo anual para Korea sitúa el valor alrededor de 1.

Por otro lado, recientemente se ha resaltado la necesidad de contar con modelos que consideren los distintos segmentos de la estructura de una economía a fin de identificar los mecanismos de generación de ingresos y decisiones de gasto de los hogares, para lo cual se recomienda incluir desagregaciones por sectores económicos, factores de producción, y “hogares representativos”⁴⁸. Este tipo de modelos, generalmente denominados “macrosociales”, permiten estimar la transmisión del crecimiento económico a indicadores de pobreza y bienestar a través de variables como el empleo y las remuneraciones que afectan el ingreso de los hogares y sus niveles de consumo. La relevancia de estos modelos se basa en la adecuada consideración de relaciones económicas a tres niveles: macroeconómico (cuentas nacionales, externas y del gobierno), mesoeconómico (producción sectorial y demanda de factores) y microeconómico (gastos e ingresos de hogares e indicadores de bienestar).

7.2 EL CASO PERUANO: EVIDENCIAS DE LA RELACIÓN ENTRE POBREZA Y CRECIMIENTO

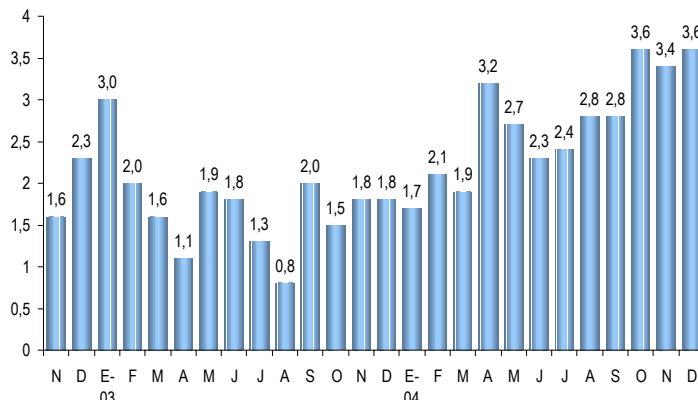
El desempeño agregado de la economía peruana en los últimos 3 años ha sido bueno —reflejado en un crecimiento promedio de 4,6% anual—, tanto en términos de comparación internacional como en lo que respecta a nuestra historia económica reciente. El crecimiento del PBI ha sido importante en sectores intensivos en mano de obra como construcción, comercio y servicios, además del sector manufacturero de agro-exportación y de textiles.

El mayor nivel de actividad económica ha inducido el crecimiento del empleo, como lo muestran los datos sobre empleo asalariado urbano, el cual se ha incrementado de forma sostenida en los últimos años, sobre todo en los sectores manufactura y servicios. Así, como lo muestra el siguiente gráfico, en el nivel urbano el empleo en la actividad privada ha crecido en empresas de 10 o más trabajadores durante los últimos 34 meses a tasas cada vez más altas, mientras en Lima

⁴⁸ Decaluwé et al. (1999).

Metropolitana ha aumentado durante más de 50 meses de manera continua. El crecimiento ha estado por encima del 5% anual en las empresas de 100 o más trabajadores.

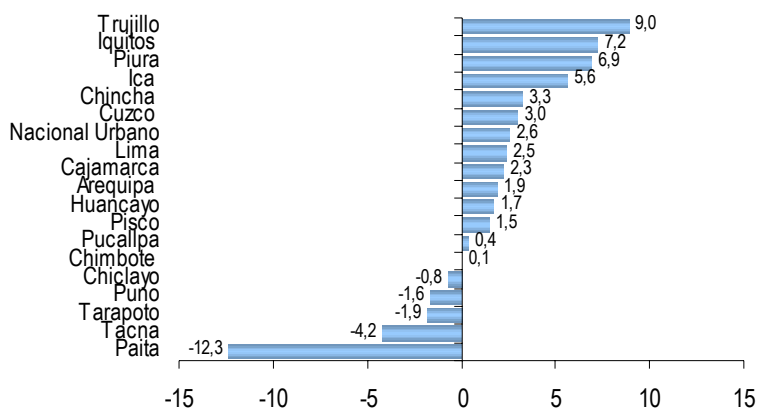
Gráfico 10
Perú urbano: Empleo en empresas de 10 y más trabajadores
 (Variación porcentual anual)



Fuente: MTPE. Encuesta Nacional de Variación Mensual del Empleo en Empresas de 10 y más trabajadores en la actividad privada.

Un análisis de esta evolución por ciudades, muestra el impacto positivo de la mayor dinámica de las zonas vinculadas a las actividades agropecuarias y agroindustriales de exportación de la costa peruana, así como algunas ciudades de la sierra y selva.

Gráfico 11
Empleo en principales ciudades del Perú: Empresas de 10 a más trabajadores
 (Variación porcentual promedio anual, 2004/2002)



Fuente: Encuesta Nacional de Variación del Empleo; Índice de Empleo en Empresas de 10 y más trabajadores.

Para evaluar el grado “pro-pobre” del crecimiento experimentado en los últimos años, se han realizado estudios que estiman la magnitud del impacto del crecimiento sobre la pobreza, mediante la metodología de elasticidades pobreza-crecimiento⁴⁹. Para ello, y en la medida en que la pobreza

⁴⁹ Entre estos trabajos destaca el de Medina (1996) sobre el cambio en pobreza entre los años 1991 y 1994 según las encuestas de hogares, el cual mostraba que el impacto positivo del crecimiento fue contrarrestado ligeramente por un aumento en la desigualdad en la distribución del gasto.

se mide a través del gasto de los hogares, éste se aproxima a través del consumo privado proveniente de las cuentas nacionales⁵⁰, aplicando la elasticidad consumo-PBI. Como se observa en la Tabla 16, esta elasticidad es menor a 1 —lo cual implica que el crecimiento no se ha traducido de manera proporcional en un aumento del consumo—; sin embargo, la elasticidad pobreza-crecimiento del consumo se estima en valores cercanos a 1 en valor absoluto, mientras que la elasticidad respecto a incrementos en la distribución del consumo es menor a 1 y decreciente —es decir, el impacto negativo por la desigualdad es cada vez menor.

Si se concibe el efecto “chorreo” como la relación entre crecimiento económico y pobreza, y se mide como una combinación de las elasticidades estimadas —multiplicando las magnitudes de la elasticidad consumo-PBI por la elasticidad pobreza-crecimiento del consumo sin desigualdad—, se encuentra que la capacidad de reducción de la pobreza por efecto del crecimiento económico es considerable, aunque ha venido descendiendo. En el 2003, según se observa en la Tabla 16, por cada punto porcentual de crecimiento del consumo agregado, la pobreza total se reduce aproximadamente en 0,7 puntos porcentuales, si se mantiene constante la distribución del ingreso⁵¹. En este caso, la elasticidad pobreza-crecimiento del PBI estaría en niveles cercanos a -0,5 —por cada punto de crecimiento del PBI la tasa de pobreza habría caído ligeramente menos de medio punto porcentual—, lo cual es consistente con diversas estimaciones anteriores.

Tabla 16
Elasticidades e indicadores que vinculan crecimiento económico y pobreza

Año	Elasticidad consumo-PBI	Elasticidad pobreza-consumo			Índice crecimiento pro-pobre	Efecto goteo hacia abajo	Elasticidad pobreza-crecimiento del PBI
		Total	Por crecimiento	Por desigualdad			
1997	0,84	-0,60	-1,30	0,70	0,46	1,09	-0,50
1998	0,80	-0,60	-1,30	0,70	0,46	1,04	-0,48
1999	0,86	-0,68	-1,18	0,50	0,58	1,02	-0,58
2000	0,85	-0,84	-1,34	0,50	0,63	1,14	-0,71
2001	0,77	-0,74	-1,04	0,30	0,71	0,81	-0,57
2002	0,67	-0,73	-1,03	0,30	0,71	0,70	-0,49
2003	0,61	-0,76	-1,06	0,30	0,72	0,64	-0,46

- La elasticidad consumo-PBI se estimó con datos trimestrales según un modelo de consumo usando como variables de control las tasas de interés (MN y ME), la producción y el tipo de cambio real (regresiones por ventanas móviles de 8 años).

- Las elasticidades pobreza-crecimiento y pobreza-distribución se han estimado utilizando la ENAHO (IV trimestre de cada año) para correr estimaciones paramétricas de la curva de Lorenz.

- La tendencia de estos indicadores es similar si se utilizan medidas de la brecha y la severidad de la pobreza.

Fuente: Elaboración basada en Céspedes (2004).

De otro lado, el impacto del crecimiento económico es diferente según sectores productivos o áreas geográficas en que se ubican los hogares. Por ejemplo, dada su incidencia sobre los ingresos laborales, la rama agricultura, donde se encuentra la mayor cantidad de pobres, tuvo una elasticidad pobreza-crecimiento del consumo de -0,6, que implica un impacto menor a los obtenidos en otros sectores, como los rubros servicios y comercio (-1,4 y -1,5 respectivamente). La elasticidad es menor en las zonas rurales (-0,7) que en las zonas urbanas (-1,3).

⁵⁰ Céspedes (2004).

⁵¹ Véase Céspedes (2004).

Por otro lado, considerando las magnitudes de las elasticidades reportadas en el nivel nacional, se concluye que el cumplimiento de la meta 1 de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)** — reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas cuyos ingresos estén por debajo de la línea de pobreza nacional— requiere que la economía crezca anualmente entre 5,5% y 6%, dependiendo del patrón sectorial de crecimiento.

Si se analiza la distribución de los niveles de gasto de los hogares (Tabla 17), ésta se orienta cada vez más a los sectores pobres, mostrando evidencia del fenómeno de “chorreo” en los últimos años. La participación de los cinco deciles de población más pobre en el gasto total se ha incrementado durante 2001 y 2004. Estos cambios son acompañados por una tendencia al descenso de los niveles de desigualdad.

Tabla 17
Perú: Concentración del gasto nominal de los hogares
(Porcentajes según deciles*, 2001-2004)

	2001-IV	2002-IV	2003-IV	2004-IV
Decil I	1,27	1,30	1,60	1,73
Decil II	2,51	2,57	2,82	2,97
Decil III	3,64	3,77	3,98	4,04
Decil IV	4,91	5,05	5,25	5,11
Decil V	6,31	6,52	6,63	6,37
Decil VI	8,08	8,34	8,31	8,01
Decil VII	10,37	10,54	10,73	10,20
Decil VIII	13,59	13,85	13,98	13,16
Decil IX	19,12	19,50	19,73	19,10
Decil X	49,73	55,60	52,30	50,37
Coefficiente de Gini	53,62	55,15	53,03	52,49

* Deciles de población ordenados desde el más pobre al más rico.
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares ENAHO-INEI.

La sensación de beneficios insuficientes del crecimiento puede deberse, en parte, a que la evolución del consumo de los hogares no es homogénea según los niveles de ingreso de la población. Así, aunque ha aumentado la participación de los dos deciles más pobres en la distribución del gasto, los individuos de los deciles intermedios —gastos medianos—, que representan a la mayor proporción de personas, reportan una tasa de crecimiento de su gasto real per cápita muy baja. Además, la participación en el gasto total de los individuos de mayores ingresos desciende recién a partir del 2003⁵².

7.3 PERSPECTIVAS DE CORTO PLAZO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

¿Cómo el crecimiento económico permitirá reducir los niveles de pobreza en los próximos años? Esta pregunta se puede responder a partir del desarrollo de un modelo “macrosocial”⁵³ que vincula el

⁵² Para el año 2002 el gasto per cápita en los deciles II, III y IV aumentó un 2%, mientras que para los hogares más ricos se incrementó en 7%. Ver Céspedes (2004).

⁵³ Ver Recuadro 12.

desempeño macroeconómico reciente con los indicadores de pobreza —siendo el principal canal de transmisión el mercado laboral— y toma en cuenta, además, el rol complementario del gasto social. La estimación del modelo permite proyectar el cambio en los indicadores de gasto del hogar, del empleo y la pobreza, para escenarios de crecimiento y modificaciones en un conjunto de variables exógenas contenidas en el Marco Multianual.

Según se muestra en la Tabla 18, con el impulso esperado del crecimiento proyectado en el Marco Multianual, la pobreza total disminuiría en casi dos puntos anualmente, reduciéndose más de 8 puntos en 4 años. Los más beneficiados inicialmente serían los hogares de la costa y la selva rurales. Asimismo, la pobreza extrema disminuye unos 5 puntos en el periodo, beneficiando claramente a la sierra y la selva rurales donde disminuye anualmente un poco más de 2 puntos⁵⁴.

Tabla 18
Pobreza y pobreza extrema: Evolución 2005-2008
(Porcentaje de la población total)

	2003/04*	2005	2006	2007	2008
Pobreza total					
Hogar costa urbana	38,6	37,4	35,7	33,4	31,3
Hogar costa rural	55,5	53,5	50,9	46,3	43,5
Hogar sierra urbana	46,6	45,4	44,1	41,7	39,7
Hogar sierra rural	79,3	77,4	75,7	73,5	71,0
Hogar selva urbana	58,5	57,2	55,4	52,1	49,9
Hogar selva rural	68,3	65,2	62,8	59,4	55,8
Hogar Lima metropolitana	34,7	33,6	32,2	30,6	28,0
Total	52,0	50,4	48,7	46,3	43,8
Pobreza extrema					
Hogar costa urbana	6,6	6,3	6,2	5,5	4,8
Hogar costa rural	15,2	13,2	12,3	11,1	9,8
Hogar sierra urbana	14,7	13,8	12,8	12,0	11,1
Hogar sierra rural	51,6	49,0	46,9	44,2	41,1
Hogar selva urbana	26,5	25,8	24,5	23,0	20,5
Hogar selva rural	33,1	31,2	28,1	26,1	23,0
Hogar Lima metropolitana	3,9	3,6	3,5	2,9	2,7
Total	20,7	19,5	18,5	17,1	15,6

* Cifras de la ENAHO anual del INEI (Mayo 2003/Abril 2004). Estos datos no son estrictamente comparables con las cifras del periodo 2001-2003, pues estas últimas corresponden al IV trimestre, mientras que los primeros promedian 12 meses de información. Fuente: Modelo Macrosocial del MEF.

Dicho resultado se explica en parte porque el incremento del PBI es acompañado por un aumento cada vez más importante del consumo privado. El gasto de los hogares aumenta fundamentalmente por los mayores niveles de empleo e ingresos laborales, siendo más beneficiados los hogares que proveen trabajo no calificado, los que están vinculados al mercado asalariado urbano más que aquellos dedicados a la actividad independiente, y los hogares rurales más que los urbanos (Tabla 19). El incremento de la demanda de trabajo se da mayormente en los sectores construcción, actividades agropecuarias y extracción de minerales, así como en la producción industrial de

⁵⁴ La desigualdad persiste aunque muestra una ligera tendencia a disminuir por menores diferencias entre áreas urbanas y rurales (caería aproximadamente menos de un punto porcentual en el periodo).

maquinaria y productos de metal, textiles y prendas de vestir, y bebidas, tabaco, lácteos, y alimentos —debido a la dinámica generada por las exportaciones y la inversión privada.

Tabla 19
Empleo y remuneraciones: Variación real en masa salarial 2005-2008

	2005	2006	2007	2008
Por actividad económica				
Agropecuaria, caza, silvicultura	7,5	6,3	7,0	6,1
Pesca, minería y petróleo	1,5	3,6	3,4	3,7
Industria de bienes de consumo	5,9	7,9	7,5	7,9
Industria de bienes de intermedios y de capital	7,5	5,8	5,2	5,2
Construcción	11,8	5,9	4,7	3,4
Comercio	3,7	4,3	5,0	4,7
Transportes y comunicaciones	3,8	4,0	4,9	4,8
Servicios	3,6	2,9	2,4	2,7
Restaurantes y hoteles, y afines	3,0	3,9	5,1	5,1
Por tipo de trabajo				
Urbano no calificado asalariado	5,4	5,0	5,4	5,1
Urbano no calificado independiente	4,9	4,9	5,5	5,2
Urbano calificado asalariado	4,6	4,1	3,9	4,0
Urbano calificado independiente	4,6	4,7	5,2	5,0
Rural no calificado	7,0	6,1	6,7	6,0
Rural calificado	6,0	5,1	5,3	5,0
Total	5,6	5,1	5,5	5,1

Fuente: Modelo Macrosocial del MEF.

Las previsiones arriba indicadas reflejan el impacto positivo en el nivel microeconómico del tipo de crecimiento económico esperado en el Marco Multianual, con su incidencia en el incremento del empleo y la correspondiente disminución de la pobreza y pobreza extrema. Este aumento de bienestar favorece a las provincias y a los segmentos de menores ingresos —el empleo crece más en actividades con mano de obra menos calificada y la pobreza se reduce más en zonas deprimidas.

RECUADRO 12: UN MODELO MACROSOCIAL PARA EL PERÚ

Se utiliza el enfoque de modelos desagregados de equilibrio general, pues permite simular el impacto global diferenciado del crecimiento y los cambios en instrumentos de política (como las transferencias sociales). Con el fin de hacer este análisis se construyó una representación del funcionamiento de la economía para el 2004, a través de una matriz de doble entrada (*Social Accounting Matrix-SAM*)⁵⁵ que contiene los flujos de ingresos y egresos de cada agente (principalmente hogares, empresas, gobierno y resto del mundo), según la información de cuentas nacionales y externas, estructuras de la Tabla Insumo-Producto 1994, y encuestas de hogares que permitan desagregaciones de empleo y gastos e ingresos de hogares.

El modelo macrosocial posee dos componentes principales:

1. Un modelo de equilibrio general que permite determinar las variables macroeconómicas, agregados de cuentas nacionales, variables sectoriales de precios, producción y demanda de factores, y gastos e

⁵⁵ Se utilizó una metodología basada en Robinson et al. (2000).

ingresos del gobierno y de los hogares a nivel desagregado⁵⁶. Se ha utilizado un modelo recursivo de relaciones entre variables reales que toma en cuenta aspectos de los modelos ANDI-CIDE, IFPRI, RMSM-X, e IMMPA.

Se trabaja con una desagregación importante de ramas de producción de bienes y servicios (15), trabajo (6 según calificación, asalariamiento y zona urbana), y tipos de hogares (7 según región natural y zona diferenciando Lima Metropolitana).

Para las finanzas públicas se considera separadamente las transferencias de gasto social a hogares (gasto corriente en bienes y servicios de educación, salud y asistencia alimentaria), la inversión pública, y sus fuentes de financiamiento, ya sea deuda externa o financiamiento interno. En este caso, el balance del sector gobierno mantiene la meta de déficit fiscal/PBI ajustando la inversión pública.

Los ingresos de los hogares incluyen, además de las remuneraciones y las utilidades repartidas por las empresas, las transferencias del gobierno y el gasto social que reciben, así como las remesas del sector externo. Los hogares eligen primero sus niveles de autoconsumo, y luego utilizan parte de su ingreso disponible (después de impuestos y transferencias a otras instituciones), según sus propensiones marginales a consumir, para demandar bienes de acuerdo a un sistema de ecuaciones lineales (LES).

En cuanto al mercado laboral, se modela la decisión de participación laboral y de asalariamiento simultáneamente para el área urbana: los trabajadores de similar calificación buscan empleo hasta que el salario promedio independiente mantenga una relación fija con el ingreso esperado asalariado (observada en el año base).

2. Un método para estimar indicadores de bienestar: Se utilizan los datos de encuestas de hogares para proyectar los cambios observados en el primer componente a través de técnicas de “microsimulación”. En este caso se aplican factores de escala para gastos del hogar e ingresos por transferencias sociales en la base de datos. Asimismo, se estimó el número total de personas de cada tipo de hogar según el INEI (por áreas rurales y urbanas), y se actualizaron las canastas básicas total y de alimentos según la variación del IPC regional.

⁵⁶ El modelo se ha calibrado utilizando elasticidades de demanda de bienes de consumo según tipo de hogar estimadas por estratos socio-económicos por el INEI, y valores estándar para países en desarrollo de elasticidades de sustitución entre factores y entre bienes (producción doméstica y de exportación y oferta importada y doméstica), considerando su adecuación a patrones de comportamiento recientes observados en los sectores y en los agregados macroeconómicos.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1
PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS

	2004	2005	2006	2007	2008
PRECIOS Y TIPO DE CAMBIO					
Inflación					
Acumulada (Variación porcentual)	3,5	2,3	2,5	2,5	2,5
Promedio (Variación porcentual)	3,7	2,0	2,4	2,5	2,5
Tipo de cambio					
Promedio (Nuevos soles por US dólar)	3,41	3,27	3,32	3,35	3,40
Depreciación (Variación porcentual)	-1,9	-4,3	1,7	0,7	1,7
PRODUCCIÓN					
Producto Bruto Interno (Miles de millones de nuevos soles)	233,5	249,3	266,1	283,6	304,1
Producto Bruto Interno (Variación porcentual real)	4,8	4,8	4,8	5,0	5,0
VAB no primario (Variación porcentual real)	5,1	5,0	4,8	5,0	5,1
Inversión bruta fija (Porcentaje del PBI)	18,1	18,6	19,3	20,1	21,0
Inversión privada (Porcentaje del PBI)	15,3	15,7	16,3	17,0	17,8
BALANZA COMERCIAL					
Balanza comercial (Millones de US dólares)	2 793	3 127	2 610	2 777	2 679
Exportaciones (Millones de US dólares)	12 617	14 384	14 510	15 547	16 379
Importaciones (Millones de US dólares)	9 824	11 257	11 900	12 770	13 700
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO					
Presión tributaria (Porcentaje del PBI)	13,3	13,6	13,6	13,6	13,7
Resultado primario (Porcentaje del PBI)	1,0	1,2	1,4	1,7	2,0
Resultado económico (Porcentaje del PBI)	-1,1	-1,0	-1,0	-0,6	-0,3
Financiamiento neto del resultado económico (Millones de US dólares)	753	731	765	541	282
Amortización	2 062	2 262	1 910	2 084	2 537
Requerimiento bruto de financiamiento	2 815	2 993	2 675	2 625	2 819
Externo	2 502	1 752	1 827	1 681	1 691
Interno	313	1 241	848	944	1 128
SALDO DE DEUDA PÚBLICA					
Externa (Porcentaje del PBI)	35,7	31,7	30,6	28,9	26,9
Interna (Porcentaje del PBI)	9,5	9,0	8,9	8,9	9,0
Total (Porcentaje del PBI)	45,2	40,7	39,4	37,8	35,9

Fuente: INEI, BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 2
BRECHAS MACROECONÓMICAS
(Porcentaje del PBI)

	2004	2005	2006	2007	2008
Brecha privada	1,0	1,4	0,8	0,7	0,4
Ahorro	16,8	17,7	18,3	18,5	18,4
Inversión ^{1/}	15,7	16,3	17,5	17,8	18,0
Brecha pública	-1,1	-1,0	-1,0	-0,6	-0,3
Ahorro	1,7	2,0	2,0	2,5	3,0
Inversión	2,8	2,9	3,0	3,1	3,3
Brecha externa	0,0	0,4	-0,2	0,0	0,0
Ahorro interno	18,5	19,7	20,3	21,0	21,4
Inversión total	18,5	19,3	20,5	20,9	21,3
Inversión bruta fija	18,1	18,6	19,3	20,1	21,0
Variación de stocks	0,4	0,6	1,1	0,8	0,3

1/ Incluye variación de inventarios.

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 3
PRODUCTO BRUTO INTERNO
(Variación porcentual real)

	2004	2005	2006	2007	2008
Agropecuario	-1,1	3,9	3,7	3,3	3,2
Agrícola	-3,2	4,4	3,9	3,6	3,3
Pecuario	2,0	3,3	3,3	3,1	3,1
Pesca	30,5	1,8	-0,9	1,4	2,3
Minería e hidrocarburos	5,4	6,5	4,5	7,0	5,5
Minería metálica	5,2	5,1	4,7	7,6	5,8
Hidrocarburos	7,1	23,0	3,2	1,2	1,9
Manufactura	6,7	4,5	5,0	5,2	5,3
Procesadora de recursos primarios	4,6	1,0	2,5	3,6	4,0
Industria no primaria	7,2	5,4	5,6	5,6	5,6
Construcción	4,7	5,1	5,5	6,0	6,0
Comercio	4,8	4,8	5,0	5,1	5,1
Servicios 1/	4,7	4,9	4,6	4,7	4,8
VALOR AGREGADO BRUTO	4,6	4,8	4,6	5,0	4,9
Impuestos a los productos y derechos de importación	6,4	4,1	6,5	5,5	6,0
PRODUCTO BRUTO INTERNO	4,8	4,8	4,8	5,0	5,0
VAB primario	2,8	4,3	3,9	4,7	4,2
VAB no primario	5,1	5,0	4,8	5,0	5,1

1/ Incluye el PBI del sector electricidad y agua.

Fuente: INEI. Proyecciones MEF.

Cuadro 4
DEMANDA Y OFERTA GLOBAL
(Variación porcentual real)

	2004	2005	2006	2007	2008
I. Demanda Global	5,6	4,9	5,2	5,4	5,3
1. Demanda interna	3,8	4,6	4,8	3,9	4,7
a. Consumo privado	3,4	3,5	3,9	4,0	4,4
b. Consumo público	3,8	5,7	1,9	1,0	1,0
c. Inversión bruta interna	5,3	8,4	9,8	5,2	7,7
Inversión bruta fija	8,7	7,7	7,6	8,2	9,2
i. Privada	9,3	7,4	8,0	8,0	9,0
ii. Pública	5,5	9,6	5,5	9,4	9,8
2. Exportaciones	15,0	6,1	6,8	12,2	7,5
II. Oferta Global	5,6	4,9	5,2	5,4	5,3
1. PBI	4,8	4,8	4,8	5,0	5,0
2. Importaciones	10,1	5,6	7,5	7,5	6,6

Fuente: BCRP, INEI. Proyecciones MEF.

Cuadro 5
DEMANDA Y OFERTA GLOBAL
(Porcentaje del PBI)

	2004	2005	2006	2007	2008
I. Demanda Global	118,2	118,4	118,5	118,8	119,0
1. Demanda interna	97,1	97,0	97,9	98,1	98,3
a. Consumo privado	68,7	67,9	67,8	67,8	68,0
b. Consumo público	9,8	9,9	9,6	9,4	9,0
c. Inversión bruta interna	18,5	19,3	20,5	20,9	21,3
Inversión bruta fija	18,1	18,6	19,3	20,1	21,0
i. Privada	15,3	15,7	16,3	17,0	17,8
ii. Pública	2,8	2,9	3,0	3,1	3,3
Variación de inventarios	0,4	0,6	1,1	0,8	0,3
2. Exportaciones	21,1	21,4	20,6	20,7	20,7
II. Oferta Global	118,2	118,4	118,5	118,8	119,0
1. PBI	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2. Importaciones	18,2	18,4	18,5	18,8	19,0

Fuente: BCRP, INEI. Proyecciones MEF.

Cuadro 6
INGRESO NACIONAL DISPONIBLE
(Variación porcentual real)

	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008
Producto bruto interno	4,8	4,8	4,8	5,0	5,0
- Renta de factores	50,7	-5,2	-1,7	-2,2	-1,3
Producto nacional bruto	3,2	5,3	5,1	5,3	5,3
- Efecto términos de intercambio	-88,1	-23,0	622,7	122,6	28,4
Ingreso nacional bruto	5,3	5,4	3,9	3,7	4,6
+ Transferencias corrientes	12,5	-0,2	5,4	4,0	4,8
Ingreso nacional disponible	5,5	5,3	3,9	3,7	4,6
Exportaciones de bienes y servicios	15,0	6,1	6,8	12,2	7,5
Importaciones de bienes y servicios	10,1	5,6	7,5	7,5	6,6
Absorción	4,4	5,1	4,0	2,6	4,3

Fuente: BCRP, INEI. Proyecciones MEF.

Cuadro 7
OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
(Millones de nuevos soles)

	2004	2005	2006	2007	2008
I. AHORRO EN CUENTA CORRIENTE SIN INTERESES	9 051	10 755	11 816	13 800	16 039
1. Ahorro corriente sin intereses del Gobierno Central	5 511	6 436	7 125	8 850	11 212
a. Ingresos corrientes	35 381	39 120	41 390	44 100	47 550
b. Gastos corrientes	29 870	32 684	34 265	35 250	36 338
2. Ahorro corriente sin intereses del resto SPNF	3 540	4 319	4 691	4 950	4 827
a. Empresas públicas	847	1 184	1 425	1 537	1 655
b. Resto del Gobierno General	2 692	3 135	3 267	3 413	3 172
II. RESULTADO DE CAPITAL	-6 652	-7 683	-8 125	-9 027	-10 090
1. Gobierno General	-6 120	-6 700	-7 000	-7 820	-8 789
a. Ingresos de capital	216	267	283	316	325
b. Gastos de capital	6 336	6 966	7 283	8 136	9 114
2. Empresas públicas	- 532	- 983	-1 125	-1 206	-1 301
III. RESULTADO PRIMARIO (I+II)	2 399	3 072	3 691	4 773	5 949
IV. INTERESES	4 865	5 472	6 231	6 584	6 909
1. Internos	914	1 107	1 415	1 603	1 790
2. Externos	3 951	4 365	4 817	4 981	5 119
<i>(Millones de US dólares)</i>	<i>1 159</i>	<i>1 336</i>	<i>1 450</i>	<i>1 489</i>	<i>1 504</i>
V. RESULTADO ECONÓMICO (III-IV)	-2 465	-2 400	-2 540	-1 810	- 960
1. Financiamiento externo	3 859	834	994	137	-1 546
<i>(Millones de US dólares)</i>	<i>1 154</i>	<i>254</i>	<i>299</i>	<i>41</i>	<i>- 454</i>
<i>Desembolsos ^{1/}</i>	<i>2 502</i>	<i>1 752</i>	<i>1 827</i>	<i>1 681</i>	<i>1 691</i>
<i>Amortización</i>	<i>1 348</i>	<i>1 497</i>	<i>1 527</i>	<i>1 640</i>	<i>2 145</i>
2. Financiamiento interno	-1 778	1 249	1 466	1 595	2 429
Amortización interna	2 435	2 494	1 271	1 483	1 333
Otros	656	3 742	2 736	3 078	3 762
3. Proceso de promoción de la inversión privada (PPIP)	385	317	80	79	77
<i>(Millones de US dólares)</i>	<i>113</i>	<i>97</i>	<i>24</i>	<i>24</i>	<i>23</i>
Nota:					
Ahorro en cuenta corriente (I-IV)	4 186	5 283	5 585	7 216	9 130

1/ Incluye condonaciones.

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 8
OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
(Porcentaje del PBI)

	2004	2005	2006	2007	2008
I. AHORRO EN CUENTA CORRIENTE SIN INTERESES	3,9	4,3	4,4	4,9	5,3
1. Ahorro corriente sin intereses del Gobierno Central	2,4	2,6	2,7	3,1	3,7
a. Ingresos corrientes	15,2	15,7	15,6	15,6	15,6
b. Gastos corrientes	12,8	13,1	12,9	12,4	12,0
2. Ahorro corriente sin intereses del resto SPNF	1,5	1,7	1,8	1,7	1,6
a. Empresas públicas	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
b. Resto del Gobierno General	1,2	1,3	1,2	1,2	1,0
II. RESULTADO DE CAPITAL	-2,8	-3,1	-3,1	-3,2	-3,3
1. Gobierno General	-2,6	-2,7	-2,6	-2,8	-2,9
a. Ingresos de capital	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
b. Gastos de capital	2,7	2,8	2,7	2,9	3,0
2. Empresas públicas	-0,2	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
III. RESULTADO PRIMARIO (I+II)	1,0	1,2	1,4	1,7	2,0
IV. INTERESES	2,1	2,2	2,3	2,3	2,3
1. Internos	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6
2. Externos	1,7	1,8	1,8	1,8	1,7
V. RESULTADO ECONÓMICO (III-IV)	-1,1	-1,0	-1,0	-0,6	-0,3
1. Financiamiento externo	1,7	0,3	0,4	0,0	-0,5
<i>Desembolsos ^{1/}</i>	1,1	0,7	0,7	0,6	0,6
<i>Amortización</i>	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
2. Financiamiento interno	-0,8	0,5	0,6	0,6	0,8
Amortización interna	1,0	1,0	0,5	0,5	0,4
Otros	0,3	1,5	1,0	1,1	1,2
3. Proceso de promoción de la inversión privada (PPIP)	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Nota:					
Ahorro en cuenta corriente (I-IV)	1,8	2,1	2,1	2,5	3,0

1/ Incluye condonaciones.

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 9
REQUERIMIENTOS DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO ^{1/}
(Millones de US dólares)

	2004	2005	2006	2007	2008
I. USOS	2 815	2 993	2 675	2 625	2 819
1. Amortización	2 062	2 262	1 910	2 084	2 537
a. Externa	1 348	1 497	1 527	1 640	2 145
b. Interna	714	764	383	443	392
<i>Del cual: Bonos de reconocimiento</i>	212	191	69	68	75
2. Déficit fiscal	753	731	765	541	282
II. FUENTES	2 815	2 993	2 675	2 625	2 819
1. Externas	2 502	1 752	1 827	1 681	1 691
a. Libre disponibilidad	2161	1146	1299	1181	1191
b. Proyectos de inversión	315	500	500	500	500
c. Otros ^{2/}	26	106	28	0	0
2. Internas	313	1 241	848	944	1 128
a. Bonos soberanos	737	1 029	600	700	800
b. Proceso de promoción de la inversión privada (PPIP)	113	97	24	24	23
c. Otras fuentes internas ^{3/}	- 537	115	224	220	305

1/ No incluye las operaciones de financiamiento de los gobiernos locales.

2/ Incluye condonaciones.

3/ Incluye, entre otros, el ahorro o desahorro de cuentas del Tesoro Público.

Fuente: BCRP, MEF, ONP. Proyecciones MEF.

Cuadro 10
REQUERIMIENTOS DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO ^{1/}
 (Porcentaje del PBI)

	2004	2005	2006	2007	2008
I. USOS	4,1	3,9	3,3	3,1	3,2
1. Amortización	3,0	3,0	2,4	2,5	2,8
a. Externa	2,0	2,0	1,9	1,9	2,4
b. Interna	1,0	1,0	0,5	0,5	0,4
<i>Del cual: Bonos de reconocimiento</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>
2. Déficit fiscal	1,1	1,0	1,0	0,6	0,3
II. FUENTES	4,1	3,9	3,3	3,1	3,2
1. Externas	3,7	2,3	2,3	2,0	1,9
a. Libre disponibilidad	3,2	1,5	1,6	1,4	1,3
b. Proyectos de inversión	0,5	0,7	0,6	0,6	0,6
c. Otros ^{2/}	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
2. Internas	0,5	1,6	1,1	1,1	1,3
a. Bonos soberanos	1,1	1,3	0,7	0,8	0,9
b. Proceso de promoción de la inversión privada (PPIP)	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
c. Otras fuentes internas ^{3/}	-0,8	0,2	0,3	0,3	0,3

1/ No incluye las operaciones de financiamiento de los gobiernos locales.

2/ Incluye condonaciones.

3/ Incluye, entre otros, el ahorro o desahorro de cuentas del Tesoro Público.

Fuente: BCRP, MEF, ONP. Proyecciones MEF.

Cuadro 11
OPERACIONES DEL GOBIERNO GENERAL
(Millones de nuevos soles)

	2004	2005	2006	2007	2008
I. INGRESOS CORRIENTES	41 594	45 470	48 063	51 088	54 662
1. Ingresos tributarios	31 828	34 714	37 013	39 471	42 635
2. Contribuciones	3 738	3 949	4 091	4 253	4 374
3. Otros	6 028	6 807	6 959	7 363	7 652
II. GASTOS NO FINANCIEROS	39 730	42 865	44 954	46 961	49 391
1. Gastos corrientes	33 394	35 899	37 671	38 825	40 278
2. Gastos de capital	6 336	6 966	7 283	8 136	9 114
III. INGRESOS DE CAPITAL	216	267	283	316	325
IV. RESULTADO PRIMARIO	2 080	2 871	3 391	4 443	5 596
V. INTERESES	4 800	5 381	6 135	6 478	6 796
VI. RESULTADO ECONÓMICO	-2 720	-2 518	-2 743	-2 036	-1 200
VII. FINANCIAMIENTO NETO	2 720	2 518	2 743	2 036	1 200
1. Externo	3 624	884	994	379	- 602
2. Interno	- 904	1 634	1 749	1 657	1 802

Memo:

Crecimiento real del gasto no financiero ^{1/} 2,7 5,8 3,0 3,0 3,0

1/ Calculado utilizando el deflactor implícito del PBI según lo establecido por la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 12
OPERACIONES DEL GOBIERNO GENERAL
 (Porcentaje del PBI)

	2004	2005	2006	2007	2008
I. INGRESOS CORRIENTES	17,8	18,2	18,1	18,0	18,0
1. Ingresos tributarios	13,6	13,9	13,9	13,9	14,0
2. Contribuciones	1,6	1,6	1,5	1,5	1,4
3. Otros	2,6	2,7	2,6	2,6	2,5
II. GASTOS NO FINANCIEROS	17,0	17,2	16,9	16,6	16,2
1. Gastos corrientes	14,3	14,4	14,2	13,7	13,2
2. Gastos de capital	2,7	2,8	2,7	2,9	3,0
III. INGRESOS DE CAPITAL	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
IV. RESULTADO PRIMARIO	0,9	1,2	1,3	1,6	1,8
V. INTERESES	2,1	2,2	2,3	2,3	2,2
VI. RESULTADO ECONÓMICO	-1,2	-1,0	-1,0	-0,7	-0,4
VII. FINANCIAMIENTO NETO	1,2	1,0	1,0	0,7	0,4
1. Externo	1,6	0,4	0,4	0,1	-0,2
2. Interno	-0,4	0,7	0,7	0,6	0,6

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 13
OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL
(Millones de nuevos soles)

	2004	2005	2006	2007	2008
I. INGRESOS CORRIENTES	35 381	39 120	41 390	44 100	47 550
II. GASTOS NO FINANCIEROS	34 165	37 300	39 210	40 800	42 600
1. Gastos corrientes	29 870	32 684	34 265	35 250	36 338
2. Gastos de capital	4 295	4 616	4 945	5 550	6 262
III. INGRESOS DE CAPITAL	188	260	271	302	311
IV. RESULTADO PRIMARIO	1 404	2 081	2 451	3 602	5 261
V. INTERESES	4 381	5 037	5 772	6 113	6 413
1. Externos	3 924	4 317	4 751	4 902	5 017
2. Internos	458	720	1 021	1 211	1 396
VI. RESULTADO ECONÓMICO	-2 977	-2 957	-3 321	-2 511	-1 152
VII. FINANCIAMIENTO NETO	2 977	2 957	3 321	2 511	1 152
1. Externo	3 814	781	991	149	-1 483
2. Interno	- 837	2 176	2 330	2 362	2 635

Fuente: BCRP, MEF, SUNAT. Proyecciones MEF.

Cuadro 14
OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL
(Porcentaje del PBI)

	2004	2005	2006	2007	2008
I. INGRESOS CORRIENTES	15,2	15,7	15,6	15,6	15,6
II. GASTOS NO FINANCIEROS	14,6	15,0	14,7	14,4	14,0
1. Gastos corrientes	12,8	13,1	12,9	12,4	12,0
2. Gastos de capital	1,8	1,9	1,9	2,0	2,1
III. INGRESOS DE CAPITAL	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
IV. RESULTADO PRIMARIO	0,6	0,8	0,9	1,3	1,7
V. INTERESES	1,9	2,0	2,2	2,2	2,1
1. Externos	1,7	1,7	1,8	1,7	1,7
2. Internos	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5
VI. RESULTADO ECONÓMICO	-1,3	-1,2	-1,2	-0,9	-0,4
VII. FINANCIAMIENTO NETO	1,3	1,2	1,2	0,9	0,4
1. Externo	1,6	0,3	0,4	0,1	-0,5
2. Interno	-0,4	0,9	0,9	0,8	0,9

Fuente: BCRP, MEF, SUNAT. Proyecciones MEF.

Cuadro 15
INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL
(Millones de nuevos soles)

	2004	2005	2006	2007	2008
I. INGRESOS TRIBUTARIOS	31 144	33 947	36 227	38 632	41 771
1. Impuestos a los ingresos	9 026	10 450	10 769	12 696	13 645
a. Pagos a cuenta	8 027	8 500	9 300	10 900	11 680
b. Regularización	999	1 950	1 469	1 796	1 965
2. Impuestos a las importaciones	2 744	2 948	2 774	2 480	2 540
3. Impuesto general a las ventas	16 206	17 694	19 331	20 965	22 942
a. Interno	9 526	10 436	11 525	12 419	13 644
b. Importaciones	6 680	7 258	7 806	8 546	9 297
4. Impuesto selectivo al consumo	4 468	4 270	5 010	5 768	6 245
a. Combustibles	3 177	2 883	3 440	4 117	4 485
b. Otros	1 292	1 387	1 570	1 651	1 760
5. Otros ingresos tributarios	2 161	2 687	2 609	1 124	1 130
6. Devoluciones	-3 462	-4 102	-4 265	-4 401	-4 730
II. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	4 238	5 174	5 162	5 468	5 779
III. TOTAL (I + II)	35 381	39 120	41 390	44 100	47 550

Fuente: BCRP, MEF, SUNAT. Proyecciones MEF.

Cuadro 16
INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL
 (Porcentaje del PBI)

	2004	2005	2006	2007	2008
I. INGRESOS TRIBUTARIOS	13,3	13,6	13,6	13,6	13,7
1. Impuestos a los ingresos	3,9	4,2	4,0	4,5	4,5
a. Pagos a cuenta	3,4	3,4	3,5	3,8	3,8
b. Regularización	0,4	0,8	0,6	0,6	0,6
2. Impuestos a las importaciones	1,2	1,2	1,0	0,9	0,8
3. Impuesto general a las ventas	6,9	7,1	7,3	7,4	7,5
a. Interno	4,1	4,2	4,3	4,4	4,5
b. Importaciones	2,9	2,9	2,9	3,0	3,1
4. Impuesto selectivo al consumo	1,9	1,7	1,9	2,0	2,1
a. Combustibles	1,4	1,2	1,3	1,5	1,5
b. Otros	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
5. Otros ingresos tributarios	0,9	1,1	1,0	0,4	0,4
6. Devoluciones	-1,5	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6
II. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1,8	2,1	1,9	1,9	1,9
III. TOTAL (I + II)	15,2	15,7	15,6	15,6	15,6

Fuente: BCRP, MEF, SUNAT. Proyecciones MEF.

Cuadro 17
GASTOS NO FINANCIEROS DEL GOBIERNO CENTRAL
(Millones de nuevos soles)

	2004	2005	2006	2007	2008
GASTOS NO FINANCIEROS	34 165	37 300	39 210	40 800	42 600
I. GASTOS CORRIENTES	29 870	32 684	34 265	35 250	36 338
1. Remuneraciones	10 509	11 520	12 110	12 413	12 702
2. Bienes y servicios	8 219	8 696	8 940	9 163	9 339
3. Transferencias	11 142	12 469	13 215	13 674	14 297
II. GASTOS DE CAPITAL	4 295	4 616	4 945	5 550	6 262
1. Formación bruta de capital	3 822	4 209	4 521	5 110	5 800
2. Otros gastos de capital	473	407	424	440	462

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 18
GASTOS NO FINANCIEROS DEL GOBIERNO CENTRAL
(Porcentaje del PBI)

	2004	2005	2006	2007	2008
GASTOS NO FINANCIEROS	14,6	15,0	14,7	14,4	14,0
I. GASTOS CORRIENTES	12,8	13,1	12,9	12,4	12,0
1. Remuneraciones	4,5	4,6	4,6	4,4	4,2
2. Bienes y servicios	3,5	3,5	3,4	3,2	3,1
3. Transferencias	4,8	5,0	5,0	4,8	4,7
II. GASTOS DE CAPITAL	1,8	1,9	1,9	2,0	2,1
1. Formación bruta de capital	1,6	1,7	1,7	1,8	1,9
2. Otros gastos de capital	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 19
RECURSOS DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO ^{1/}
(Millones de nuevos soles)

	2006	2007	2008
Recursos ordinarios ^{2/}	32905	35252	38143
Canon y sobrecanon (Incluye regalías mineras)	2134	2213	2233
Participación en renta de aduanas ^{3/}	208	218	233
Contribuciones a fondos ^{4/}	1639	1719	1821
Recursos directamente recaudados ^{5/}	4209	4414	4667
Fondo de compensación municipal	2138	2313	2529
Recursos por operaciones oficiales de crédito interno ^{6/}	1993	2342	2723
Recursos por operaciones oficiales de crédito externo ^{7/}	5666	5288	5572
Donaciones y transferencias	253	255	265
RECURSOS PÚBLICOS	51145	54014	58186

1/ No incluye los saldos de balance de ejercicios anteriores.

2/ Corresponde a los ingresos del Tesoro Público, deducidos las comisiones de recaudación y servicios bancarios. Incluye los recursos ordinarios para los gobiernos regionales y locales, y el FONCOR.

3/ Incluye el Gobierno Regional del Callao, fondo educativo y municipios del Callao.

4/ Incluye la transferencia por Bonos de reconocimiento del FCR.

5/ Comprende los ingresos generados por las entidades públicas, incluyendo a las ETEs. No incluye a los gobiernos regionales.

6/ Sólo incluye la emisión de bonos del Gobierno Nacional. Excluye operaciones de canje de deuda.

7/ Incluye desembolsos de créditos concertados y por concertar del Gobierno Nacional.

Fuente: MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 20
RECURSOS DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO ^{1/}
 (Porcentaje del PBI)

	2006	2007	2008
Recursos ordinarios ^{2/}	12,4	12,4	12,5
Canon y sobrecanon (Incluye regalías mineras)	0,8	0,8	0,7
Participación en renta de aduanas ^{3/}	0,1	0,1	0,1
Contribuciones a fondos ^{4/}	0,6	0,6	0,6
Recursos directamente recaudados ^{5/}	1,6	1,6	1,5
Fondo de compensación municipal	0,8	0,8	0,8
Recursos por operaciones oficiales de crédito interno ^{6/}	0,7	0,8	0,9
Recursos por operaciones oficiales de crédito externo ^{7/}	2,1	1,9	1,8
Donaciones y transferencias	0,1	0,1	0,1
RECURSOS PÚBLICOS	19,2	19,0	19,1

1/ No incluye los saldos de balance de ejercicios anteriores.

2/ Corresponde a los ingresos del Tesoro Público, deducidos las comisiones de recaudación y servicios bancarios. Incluye los recursos ordinarios para los gobiernos regionales y locales, y el FONCOR.

3/ Incluye el Gobierno Regional del Callao, fondo educativo y municipios del Callao.

4/ Incluye la transferencia por Bonos de reconocimiento del FCR.

5/ Comprende los ingresos generados por las entidades públicas, incluyendo a las ETEs. No incluye a los gobiernos regionales.

6/ Sólo incluye la emisión de bonos del Gobierno Nacional. Excluye operaciones de canje de deuda.

7/ Incluye desembolsos de créditos concertados y por concertar del Gobierno Nacional.

Fuente: MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 21
SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA
(Millones de US dólares)

	2004	2005	2006	2007	2008
I. DEUDA PÚBLICA EXTERNA	24 466	24 230	24 483	24 516	24 055
1. Organismos internacionales	7 875	8 275	8 442	8 588	8 726
BID	3 292	3 687	3 973	4 116	4 255
BIRF	2 836	2 907	2 898	3 002	3 077
Otros	1 747	1 681	1 571	1 470	1 395
2. Club de París	8 508	7 671	7 109	6 500	5 902
3. Bonos	6 944	7 216	7 926	8 514	8 601
4. América Latina	42	32	23	16	9
5. Europa del Este	23	16	9	5	3
6. Banca comercial	4	1	0	0	0
7. Proveedores	1 070	1 019	973	895	814
II. DEUDA PÚBLICA INTERNA	6 470	6 856	7 124	7 536	8 009
1. Créditos del Banco de la Nación	929	914	831	734	642
2. Bonos del Tesoro Público	4 884	5 361	5 688	6 130	6 647
3. Corto plazo	657	580	605	672	720
III. DEUDA PÚBLICA TOTAL	30 936	31 085	31 607	32 053	32 065

Fuente : BCRP, MEF. Proyecciones: MEF.

Cuadro 22
SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA
 (Porcentaje del PBI)

	2004	2005	2006	2007	2008
I. DEUDA PÚBLICA EXTERNA	35,7	31,7	30,6	28,9	26,9
1. Organismos internacionales	11,5	10,8	10,5	10,1	9,8
BID	4,8	4,8	5,0	4,9	4,8
BIRF	4,1	3,8	3,6	3,5	3,4
Otros	2,6	2,2	2,0	1,7	1,6
2. Club de París	12,4	10,0	8,9	7,7	6,6
3. Bonos	10,1	9,5	9,9	10,0	9,6
4. América Latina	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Europa del Este	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6. Banca comercial	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Proveedores	1,6	1,3	1,2	1,1	0,9
II. DEUDA PÚBLICA INTERNA	9,5	9,0	8,9	8,9	9,0
1. Créditos del Banco de la Nación	1,4	1,2	1,0	0,9	0,7
2. Bonos del Tesoro Público	7,1	7,0	7,1	7,2	7,4
3. Corto plazo	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8
III. DEUDA PÚBLICA TOTAL	45,2	40,7	39,4	37,8	35,9

Fuente : BCRP, MEF. Proyecciones: MEF.

Cuadro 23
PROYECCIÓN PASIVA Y ACTIVA DEL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA
(Millones de US dólares)

	Servicio de la deuda desembolsada		Servicio de la deuda por desembolsar		Servicio			% PBI
	Interno	Externo	Interno	Externo	Interno	Externo	Total	
2004	1 042	2 507	0	0	1042	2 507	3 549	5,2
2005	1 031	2 816	129	17	1160	2 833	3 994	5,2
2006	643	2 871	219	106	862	2 978	3 840	4,8
2007	688	2 890	289	239	976	3 129	4 105	4,8
2008	598	3 284	372	365	971	3 649	4 620	5,2
2009	532	2 689	461	490	993	3 179	4 173	4,5
2010	465	2 498	575	609	1040	3 108	4 148	4,3
2011	584	2 473	530	737	1113	3 209	4 323	4,3
2012	395	3 788	774	957	1169	4 744	5 913	5,6
2013	305	2 180	871	1 179	1177	3 360	4 536	4,0
2014	352	2 579	970	1 348	1322	3 926	5 248	4,4
2015	393	2 176	1 317	1 501	1710	3 677	5 387	4,3

¹⁷ Incluye bonos de reconocimiento.

Fuente: MEF. Proyecciones: MEF.

Cuadro 24
PROYECCIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA
(Millones de US dólares)

	Servicio de la deuda externa			Servicio de la deuda interna			Servicio
	Amortización	Intereses	Total	Amortización	Intereses	Total	Total
2004	1 348	1 159	2 507	755	287	1 042	3 549
2005	1 497	1 336	2 833	818	342	1 160	3 994
2006	1 527	1 450	2 978	438	424	862	3 840
2007	1 640	1 489	3 129	498	478	976	4 105
2008	2 145	1 504	3 649	447	524	971	4 620
2009	1 687	1 492	3 179	431	562	993	4 173
2010	1 613	1 494	3 108	440	600	1 040	4 148
2011	1 724	1 486	3 209	482	632	1 113	4 323
2012	3 255	1 489	4 744	512	657	1 169	5 913
2013	1 870	1 489	3 360	485	692	1 177	4 536
2014	2 424	1 503	3 926	580	741	1 322	5 248
2015	2 257	1 419	3 677	918	792	1 710	5 387

Fuente: MEF. Proyecciones: MEF.

Cuadro 25
PROYECCIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA
(Porcentaje del PBI)

	Servicio de la deuda externa			Servicio de la deuda interna			Servicio
	Amortización	Intereses	Total	Amortización	Intereses	Total	Total
2004	2,0	1,7	3,7	1,1	0,4	1,5	5,2
2005	2,0	1,8	3,7	1,1	0,4	1,5	5,2
2006	1,9	1,8	3,7	0,5	0,5	1,1	4,8
2007	1,9	1,8	3,7	0,6	0,6	1,2	4,8
2008	2,4	1,7	4,1	0,5	0,6	1,1	5,2
2009	1,8	1,6	3,4	0,5	0,6	1,1	4,5
2010	1,7	1,5	3,2	0,5	0,6	1,1	4,3
2011	1,7	1,5	3,2	0,5	0,6	1,1	4,3
2012	3,1	1,4	4,5	0,5	0,6	1,1	5,6
2013	1,7	1,3	3,0	0,4	0,6	1,1	4,0
2014	2,1	1,3	3,3	0,5	0,6	1,1	4,4
2015	1,8	1,1	3,0	0,7	0,6	1,4	4,3

Fuente: MEF. Proyecciones: MEF.

ANEXO A

PRINCIPALES PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA

CARTERA DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA CON ENDEUDAMIENTO EXTERNO VIGENTE EN EL 2004

Proyectos	Fuente Cooperante	Monto del Préstamo (Millones de US\$)
Energía		494
Construcción de la Central Hidroeléctrica de Yúncan	JBIC	300
Ampliación de Frontera Eléctrica I	JBIC	81
Ampliación de Frontera Eléctrica II	JBIC	108
Fortalecimiento Institucional y Apoyo a la Gestión Ambiental y Social del Proyecto Camisea	BID	5
Construcción, Vivienda y Saneamiento		746
Mejoramiento del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado Lima-Callao	JBIC	79
Mejoramiento del Sistema de Alcantarillado en la Zona Sur de Lima	JBIC	115
Agua Potable y Alcantarillado de Piura y Chimbote	JBIC	115
Mejoramiento y Expansión de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado de Cusco y Sicuani, y de Agua Potable en Iquitos	JBIC	72
Mejoramiento del Agua Potable y Alcantarillado en Áreas Marginales de Lima	JBIC	235
Apoyo al sector Habitacional (Etapa I)	BID	60
Rehabilitación de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado de Lima y Callao Parte C:		
Expansión de los Servicios	BM	20
Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural – PRONASAR	BM	50
Social		144
Desarrollo Social en la Sierra	JBIC	64
FONCODES III	BID	80
Transportes		545
Rehabilitación y Mejoramiento de Carreteras Rurales (II)	JBIC	74
Rehabilitación de Carreteras Afectadas por el Fenómeno del Niño	JBIC	131
Rehabilitación y Mejoramiento Carreteras III	BID	150
Caminos Rurales II	BID	50
Transporte Urbano de Lima	BID	45
Proyecto Caminos Rurales II	BM	50
Transporte Urbano de Lima	BM	45
Agricultura		182
Proyecto de Alivio a la Pobreza en la Sierra II	JBIC	60
Manejo de Recursos Naturales para Alivio Pobreza en la Sierra	JBIC	53
Programa de Desarrollo de la Sanidad Agropecuaria	BID	46
Programa de Titulación y Registro de Tierras - Segunda Etapa	BID	23
Economía y Finanzas		9
Integración y Modernización de la Administración Tributaria y Aduanera del Perú	BID	9
Educación		140
Primera Fase Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria	BID	87
Programa de Educación en Áreas Rurales – PEAR	BM	53
Salud		55
Reforma del Sector Salud Seguro Materno Infantil	BID	28
Programa de Reforma de Salud: Primera Fase – PARSALUD	BM	27
Poder Legislativo		7
Fortalecimiento Institucional del Congreso de la República	BID	7
Comercio Exterior y Turismo		10
Fortalecimiento Institucional del Perú para Formular Políticas de Comercio Exterior	BID	5
Recuperación y Rehabilitación del Valle del Vilcanota	BM	5
PCM		48
Modernización y Descentralización del Estado	BID	28
Programa Nacional de Competitividad del Perú	BM	20
Trabajo		18
Programa de Capacitación Laboral Juvenil PROJOVEN – Segunda Etapa	BID	18
Contraloría General de la República		10
Modernización de la Contraloría General de la República y Desconcentración del Sistema Nacional de Control	BID	10
Poder Judicial		12
Mejoramiento de los Servicios de Justicia	BM	12
TOTAL		2 420

ANEXO B

GASTOS TRIBUTARIOS

Los cuadros que acompañan el presente documento muestran un conjunto de estimaciones de los gastos tributarios correspondientes al año 2006.

La cuantificación de los gastos tributarios es importante pues permite dar a conocer a la sociedad el monto de los recursos que destina el Estado a determinados beneficiarios a través de mecanismos de naturaleza tributaria. Se debe tener presente que la generación de gastos tributarios no contribuye a una adecuada política tributaria, pues éstos producen incentivos hacia la evasión y/o elusión, alientan el contrabando desde zonas en donde existe la exoneración hacia aquellas en las que no existe, colocan en desventaja al resto de contribuyentes que se encuentran en el régimen general del sistema tributario y adicionalmente elevan los costos de la administración tributaria.

BASE CONCEPTUAL

Los gastos tributarios son las concesiones tributarias, o desviaciones de un *sistema tributario base*, que los gobiernos utilizan para alcanzar determinados objetivos económicos y sociales. Pueden ser considerados como tales una variedad de instrumentos tributarios como créditos, exoneraciones, inafectaciones, reducciones de tasa, deducciones, diferimientos y devoluciones, entre otros. Sin embargo, debe precisarse que en la literatura y práctica internacional no existe consenso sobre lo que debe considerarse como gasto tributario.

Para efectos de las presentes estimaciones, seguimos la práctica francesa que entiende como gasto tributario cualquier medida tributaria que resulte en una pérdida de ingresos tributarios para el Estado y la correspondiente reducción en la carga tributaria del contribuyente, la cual no hubiese ocurrido bajo la aplicación de la ley tributaria general.

Las estimaciones que se presentan por lo general adoptan como criterio metodológico el cálculo de la base potencial de los gastos tributarios. Es decir, se estima el impacto anual en menor recaudación por la aplicación de un determinado beneficio tributario.

CONSIDERACIONES GENERALES

En la interpretación de las estimaciones presentadas se debe tener en cuenta lo siguiente:

- Concepto de gastos tributarios: Dado que no existe unidad de criterio respecto a este concepto, algunos de los tratamientos incluidos como gastos tributarios podrían no ser considerados como tales a partir de otra definición del *sistema tributario base*.
- Universo de estimaciones: Si bien la mayoría de los principales gastos tributarios han sido estimados, existen muchos otros que no; ya sea por carencia de información estadística adecuada, complejidad o baja relevancia fiscal.

- Estimaciones independientes: La mayoría de las estimaciones se han realizado de manera independiente, suponiendo que el resto de la estructura tributaria vigente permanece sin modificaciones respecto al *sistema tributario base*.

Sin embargo, sabemos que en la realidad los gastos tributarios interactúan unos con otros y en muchos casos se superponen. Por ello, la eliminación de un gasto tributario no necesariamente se traducirá en un incremento automático de la recaudación de forma proporcional al monto estimado como gasto tributario, pues dicha estimación supone que permanece inalterado todo el resto de factores que puede afectar la recaudación (cambios en el comportamiento de los contribuyentes, cambios inducidos en la política de gobierno, cambios en la recaudación debido a alteraciones en la actividad económica, etc.).

Por lo tanto, la sumatoria de los gastos tributarios no es precisa, y sólo debe ser considerada como una gruesa referencia de la *magnitud* de los mismos, la cual estará ciertamente sobreestimada.

- Recaudación de corto plazo: Aún en aquellos casos en los que la eliminación de beneficios es factible, es probable que transcurra un lapso hasta que se desarrolle la capacidad de la Administración Tributaria para cobrar o fiscalizar a determinados contribuyentes en determinadas zonas geográficas.

CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

- Las exoneraciones del ITF no se incluyen dentro de la lista de gastos tributarios, en razón de que –a nuestro criterio– se tratan de ajustes razonables a la base imponible de un impuesto que ha sido enmarcado en una Ley que busca combatir la evasión y formalizar la economía.
- Los beneficios arancelarios relacionados con los Tratos Preferenciales Internacionales (tales como ALADI y ACE) se consideran como parte del *sistema tributario base* y no como gastos tributarios.
- Los gastos tributarios relacionados con el Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES) han dejado de estimarse desde el año pasado dado que el referido impuesto estuvo vigente sólo hasta el 01 de diciembre del 2004.
- La inafectación de las ventas de arroz pilado del IGV⁵⁷ así como el Impuesto a la Venta de Arroz Pilado (IVAP) han sido considerados como parte del *sistema tributario base* del IGV pues se considera que el legislador, al otorgar la inafectación en el IGV al arroz pilado, lo ha hecho con el fin de gravarlo con una mecánica distinta, es decir no sobre la base del valor agregado sino afectando la primera venta y con una tasa de 4%. Estimar la pérdida en recaudación correspondiente a la inafectación del arroz pilado del IGV sobreestimaría los gastos tributarios ya que actualmente se están recaudando recursos por la venta de dicho producto pero a través del IVAP.

⁵⁷ Establecido por el artículo 7° de la Ley N° 28211 modificado por Ley N° 28309.

- Las exoneraciones establecidas en el ITAN⁵⁸ no han sido consideradas como gastos tributarios en la medida en que su eliminación no se traduciría en mayores ingresos para el Tesoro Público pues dicha recaudación potencial se perdería a través de una menor recaudación en el Impuesto a la Renta⁵⁹ o por la devolución del excedente entre el ITAN y el Impuesto a la Renta que podría ser solicitada por los contribuyentes afectos a este último impuesto.
- Finalmente, es necesario recordar que la estimación de los gastos tributarios es un proceso de análisis en continuo perfeccionamiento y revisión, tanto en el ámbito de la cobertura de estimaciones como de la metodología de estimación empleada en cada caso. Por ello, es previsible que la cifra de gastos presente variaciones de un año a otro tanto porque nuevas estimaciones son añadidas a los cuadros mostrados así como por los ajustes metodológicos.⁶⁰

RESULTADOS

- El total de gastos tributarios potenciales estimados para el año 2006 asciende a S/. 5 949 millones anuales, cifra que equivale al 2,24% del Producto Bruto Interno proyectado para dicho año. En términos nominales ello representa un incremento de S/. 832 millones respecto de la estimación presentada para el año 2005,⁶¹ incremento que se descompone en los siguientes rubros: i) S/. 675 millones de incremento en los gastos tributarios estimados tanto en el 2005 como en el 2006 y ii) S/. 157 millones de incremento por la estimación de nuevos gastos tributarios incorporados en el 2006.
- Entre los gastos tributarios que explicaron la mayor parte del incremento señalado en el ítem i) anterior destacan la exoneración del IGV en la Amazonía, la exoneración del ISC a la importación o venta de petróleo diesel o residual a las empresas de generación y distribución de electricidad, la exoneración del IGV de los productos agrícolas - Apéndice I -, la inafectación de la CTS del Impuesto a la Renta, la devolución por drawback a los exportadores, el reintegro tributario a la Amazonía y la tasa diferenciada del 15% en el Impuesto a la Renta del sector agrícola.
- Por su parte los nuevos gastos tributarios estimados para el año 2006 y ausentes en la estimación del año anterior son los siguientes:

TIPO DE GASTO	DESCRIPCION
Exoneración del IGV	A la construcción y reparación de las Unidades de las Fuerzas Navales que efectúen los Servicios Industriales de la Marina.
Exoneración del IGV	Otorgado por la Ley del Libro y por el Apéndice I de la Ley del IGV.
Devolución del IGV	Reintegro Tributario a los editores de libros por el IGV pagado en sus adquisiciones e importaciones de bienes de capital, materia prima, insumos,

⁵⁸ Creado mediante Ley N° 28424 y vigente desde el 01/01/05 hasta el 31/12/06.

⁵⁹ Los pagos por el ITAN son créditos contra los pagos a cuenta o de regularización del Impuesto a la Renta, según el artículo 8° de la Ley del ITAN.

⁶⁰ Cabe mencionar que las estimaciones referidas al diferimiento en el Impuesto a la Renta por las mayores tasas de depreciación que cuentan los sectores agrícolas, turismo y minería, así como el crédito contra el Impuesto a la Renta aplicable por las empresas editoras otorgado por la Ley del Libro, se basan ahora en información autodeclarada que mejora la estimación del gasto.

⁶¹ Ver el Anexo B del Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007 publicado el 29 de mayo de 2004 en Separata Especial del Diario Oficial El Peruano.

TIPO DE GASTO	DESCRIPCION
	servicios de pre-prensa electrónica y servicios gráficos destinados a la realización de un proyecto editorial.
Devolución del ISC	Devolución del ISC pagado por el combustible Diesel 1 y 2 adquirido por los transportistas ferroviarios.
Devolución del ISC	Devolución del ISC pagado por el combustible Diesel 2 adquirido por los transportistas terrestres interprovincial.
Exoneración del Impuesto a la Renta	Las empresas que se constituyan o establezcan en la ZOFRATACNA y que desarrollen actividades industriales, agroindustriales, de maquila y de servicio.

De los anteriores, destacan por la magnitud de los estimados la devolución del ISC a los transportistas y la exoneración del IGV a la venta de libros.

ESTIMACIÓN DE LOS PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2005 - 2006
CUADRO RESUMEN COMPARATIVO

(Millones de nuevos soles)

	Gasto tributario 2005 ^{1/}		Gasto tributario 2006	
	Potencial	Corto plazo	Potencial	Corto plazo
I. Gastos estimados en los años 2005 y 2006	5 117	3 326	5 792	3 825
II. Gastos estimados en el año 2006 no incluidos en el año 2005 (nuevas estimaciones) ^{2/}			157	157
III. Total gastos tributarios (I + II)	5 117	3 326	5 949	3 982
IV. Porcentaje del PBI	2,07	1,35	2,24	1,50

1/ Considera las cifras publicadas en el Anexo de Gastos Tributarios contenido en el Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007. El porcentaje sobre el PBI mostrado en la fila IV también considera la estimación que se tenía del PBI en la publicación del referido Marco Multianual.

2/ Comprende nuevas estimaciones relacionadas a seis gastos tributarios.

Elaboración : SUNAT

RELACIÓN DE PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2006

(Miles de nuevos soles)

I. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS

BENEFICIARIOS ^{1/}	ALCANCE GEOGRÁFICO ^{2/}	TIPO DE GASTO	TRIBUTO	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2006 ^{3/}		CORTO PLAZO 2006 ^{4/}	
					(Miles de nuevos soles)	% PBI	(Miles de nuevos soles)	% PBI
AGROPECUARIO		Exoneración	IGV	Apéndice I: Insumos Agrícolas	115 060	0,04	115 060	0,04
		Exoneración	IGV	Apéndice I: Productos Agrícolas	1 054 655	0,40	265 860	0,10
		Diferimiento	IRPJ	Depreciación de hasta 20% de obras de infraestructura hidráulica y riego ^{5/}	319	0,00	319	0,00
		Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 15%	71 066	0,03	71 066	0,03
PESCA		Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 15% para la actividad de Acuicultura	3 638	0,00	3 638	0,00
HIDROCARBUROS		Exoneración	AD VALOREM	Hidrocarburos – Actividades vinculadas a la exploración.	30	0,00	30	0,00
		Exoneración	IGV	Hidrocarburos – Actividades vinculadas a la exploración.	18	0,00	18	0,00
		Inafectación	IGV	Las regalías que corresponda abonar por contratos de licencia en Hidrocarburos	0	0,00	0	0,00
	Amazonía	Exoneración	IGV	Venta de combustible por las empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la Amazonía.	50 803	0,02	50 803	0,02
	Amazonía	Exoneración	ISC	Venta de combustible por las empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la Amazonía.	171 234	0,06	171 234	0,06
MINERÍA		Diferimiento	IRPJ	Depreciación de hasta 20% de activos fijos y de hasta 10% en inmuebles ^{5/}	38 553	0,01	38 553	0,01
		Deducción	IRPJ	Inversiones de titulares de la actividad minera en infraestructura que constituya servicio público	12 355	0,00	12 355	0,00
MANUFACTURA		Crédito	IRPJ	Crédito Tributario por reinversión a favor de empresas editoras - Ley del Libro	122	0,00	122	0,00
		Devolución	OTROS	Restitución equivalente al 3% del valor de venta de maquinarias y equipos	18	0,00	18	0,00
	Zona Franca	Tasas Diferenciadas	IGV	Tasa de 0% en el ISC para los vehículos usados que hayan sido reacondicionados o reparados en los CETICOS.	22 942	0,01	22 942	0,01
	Zona Franca	Tasas Diferenciadas	ISC	Tasa de 0% en el ISC para los vehículos usados que hayan sido reacondicionados o reparados en los CETICOS.	120 748	0,05	120 748	0,05
	Zona de Frontera	Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 10% para las empresas en zonas de frontera	528	0,00	528	0,00
ENERGÍA		Exoneración	IGV	La importación o venta de petróleo diesel o residual a las empresas de generación y distribución de electricidad	0	0,00	0	0,00
		Exoneración	ISC	La importación o venta de petróleo diesel o residual a las empresas de generación y distribución de electricidad	133 124	0,05	133 124	0,05
CONSTRUCCIÓN		Exoneración	IGV	Apéndice I: Primera venta de inmuebles cuyo valor no supere las 35 UIT	39 032	0,01	39 032	0,01
		Exoneración	IGV	La construcción y reparación de las Unidades de las Fuerzas Navales que efectúen los Servicios Industriales de la Marina .	4 704	0,00	4 704	0,00
COMERCIO	Amazonía	Devolución	IGV	Reintegro Tributario	126 972	0,05	126 972	0,05

I. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS (Continuación)

BENEFICIARIOS ^{1/}	ALCANCE GEOGRÁFICO ^{2/}	TIPO DE GASTO	TRIBUTO	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2006 ^{3/}		CORTO PLAZO 2006 ^{4/}	
					(Miles de nuevos soles)	% PBI	(Miles de nuevos soles)	% PBI
TRANSPORTE		Exoneración	IGV	Apéndice II: Servicio de transporte público de pasajeros dentro del país, excepto el transporte aéreo.	96 508	0,04	96 508	0,04
		Devolución	ISC	Devolución del ISC pagado por el combustible Diesel 1 y 2 adquirido por los transportistas ferroviarios	2 888	0,00	2 888	0,00
		Devolución	ISC	Devolución del ISC pagado por el combustible Diesel 2 adquirido por los transportistas terrestres interprovincial	118 216	0,04	118 216	0,04
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA		Exoneración	IGV	Apéndice II: Las pólizas de seguros de vida	239 057	0,09	239 057	0,09
		Exoneración	IGV	Apéndice II: Los ingresos que perciba el Fondo MIVIVIENDA por las operaciones de crédito que realice con entidades bancarias y financieras	27 250	0,01	27 250	0,01
		Exoneración	IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Bancos	24 366	0,01	24 366	0,01
		Exoneración	IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Cajas Municipales de Ahorro y Crédito	10 815	0,00	10 815	0,00
		Exoneración	IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por EDPYMES	1 139	0,00	1 139	0,00
		Exoneración	IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Financieras	28 214	0,01	28 214	0,01
		Inafectación	IGV	Los servicios de las AFP y los seguros para los trabajadores afiliados al SPFP	99 181	0,04	99 181	0,04
EDUCACIÓN		Crédito	IRPJ	Crédito por reinversión de Instituciones Educativas Particulares	49 271	0,02	49 271	0,02
		Exoneración	IGV	Importación y venta de libros y productos editoriales - ley de Democratización del Libro	27 136	0,01	27 136	0,01
		Inafectación	AD VALOREM	Importación y prestación de servicios por las Instituciones Educativas Públicas o Particulares	6 270	0,00	6 270	0,00
		Inafectación	IGV	Importación y prestación de servicios por las Instituciones Educativas Públicas o Particulares	404 981	0,15	404 981	0,15
		Devolución	IGV	Reintegro Tributario - Ley de Democratización del Libro	4 275	0,00	4 275	0,00
		Exoneración	IRPJ	Universidades privadas sin fines de lucro	17 364	0,01	17 364	0,01
SALUD		Exoneración	IGV	Importación de medicamentos oncológicos y para el VIH	0	0,00	0	0,00
		Exoneración	AD VALOREM	Importación de medicamentos oncológicos y para el VIH	9 754	0,00	9 754	0,00
		Exoneración	IGV	Importación de muestras médicas	0	0,00	0	0,00
		Exoneración	AD VALOREM	Importación de muestras médicas	2 058	0,00	2 058	0,00
CULTURA Y DEPORTE		Inafectación	IGV	La transferencia, importación y prestación de servicios efectuada por las Instituciones Culturales o Deportivas	36 856	0,01	36 856	0,01
OTROS SERVICIOS		Devolución	IGV	Devolución del IGV por las compras efectuadas por Misiones Diplomáticas, Consulares y Organizaciones Internacionales.	10 490	0,00	10 490	0,00
		Inafectación	IGV	Los juegos de azar y apuestas tales como loterías, bingos, rifas, sorteos y eventos hípicas.	32 127	0,01	32 127	0,01
TURISMO		Diferimiento	IRPJ	Depreciación 10% inmuebles de establecimientos de hospedaje ^{5/}	334	0,00	334	0,00

I. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS (Continuación)

BENEFICIARIOS ^{1/}	ALCANCE GEOGRÁFICO ^{2/}	TIPO DE GASTO	TRIBUTO	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2006 ^{3/}		CORTO PLAZO 2006 ^{4/}	
					(Miles de nuevos soles)	% PBI	(Miles de nuevos soles)	% PBI
APLIC. GENERAL	Amazonía	Crédito	IGV	Amazonía – Crédito Fiscal Especial	19 559	0,01	19 559	0,01
		Devolución	AD VALOREM	Beneficio de restitución arancelaria : Drawback	430 371	0,16	430 371	0,16
		Devolución	IRPN	Documentos Cancelatorios - Pago de los servicios prestados por Corpac y Enapu a entidades privadas en la recepción de donaciones. ^{6/}	837	0,00	837	0,00
		Exoneración	DERECHO ESP.	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	93	0,00	93	0,00
		Exoneración	SOBRETASA	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	92	0,00	92	0,00
		Exoneración	ISC	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	591	0,00	591	0,00
		Exoneración	AD VALOREM	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	5 083	0,00	5 083	0,00
		Exoneración	IGV	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	8 776	0,00	8 776	0,00
	Amazonía	Exoneración	IGV	Exoneración del IGV en la Amazonía	1 339 499	0,50	367 882	0,14
		Deducción	IRPN	Gastos por donaciones otorgados al Sector Público Nacional	116	0,00	116	0,00
		Deducción	IRPJ	Gastos por donaciones otorgados al Sector Público Nacional, entidades sin fines de lucro e Iglesia.	19 410	0,01	19 410	0,01
	Amazonía	Exoneración	IGV	Importaciones destinadas a la Amazonía	77 127	0,03	77 127	0,03
		Exoneración	IRPN	Intereses por depósitos	49 723	0,02	49 723	0,02
		Deducción	IRPN	Inversión en sujetos ubicados en la Amazonía	4	0,00	4	0,00
		Deducción	IRPJ	Inversión en sujetos ubicados en la Amazonía	256	0,00	256	0,00
		Exoneración	IRPN	Regalías por derechos de autor	305	0,00	305	0,00
		Diferimiento	IGV	Régimen Gral y Sectorial de Recuperación Anticipada ^{4/}	87 365	0,03	87 365	0,03
	Amazonía	Crédito	IRPJ	Reinversión en Amazonía	3	0,00	3	0,00
	Amazonía	Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 10%	1 237	0,00	1 237	0,00
	Amazonía	Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 5%	8 461	0,00	8 461	0,00
OTROS		Inafectación	IRPN	Compensaciones por tiempo de servicios	269 888	0,10	269 888	0,10
		Devolución	IGV	Documentos Cancelatorios – Minusválidos y Cuerpo General de Bomberos ^{6/}	127	0,00	127	0,00
		Devolución	IGV	Donaciones del Exterior - Cooperación Técnica Internacional	38 440	0,01	38 440	0,01
		Exoneración	ISND	Expedición o revalidación de pasaportes en el exterior	14 497	0,01	14 497	0,01
		Inafectación	IRPN	Inafectaciones del 3% en remuneraciones por ingresar al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SAFP)	72 831	0,03	72 831	0,03
	Zona Franca	Exoneración	IRPJ	Las empresas que se constituyan o establezcan en la ZOFRATACNA y que desarrollen actividades industriales, agroindustriales, de maquila y de servicio	54	0,00	54	0,00
SUB-TOTAL 1					5 659 217	2,13	3 898 806	1,47

II. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS POR SUPERPOSICIÓN DE BENEFICIOS

BENEFICIARIOS ^{1/}	ALCANCE GEOGRÁFICO ^{2/}	TIPO DE GASTO	TRIBUTO	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2006 ^{3/}		CORTO PLAZO 2006 ^{4/}	
					(Miles de nuevos soles)	% PBI	(Miles de nuevos soles)	% PBI
AGROPECUARIO Y MANUFACTURA	Amazonía	Tasas Diferenciadas	IRPJ	Superposición de tasas diferenciadas entre la tasa del 15% del Sector Agropecuario, la tasa del 10% para la industria primaria en la Zona de Frontera con la tasa del 10% de la Amazonía.	4 655	0,00	4 655	0,00
	Amazonía	Tasas Diferenciadas	IRPJ	Superposición de tasas diferenciadas entre la tasa del 15% del Sector Agropecuario, la tasa del 10% para la industria primaria en la Zona de Frontera con la tasa del 5% de la Amazonía.	6 375	0,00	6 375	0,00
AGROPECUARIO	Amazonía	Exoneración	IGV	IGV: Superposición de exoneración en los productos agrícolas entre el Apéndice I de la Ley del IGV y la Ley de Amazonía ^{6/}	275 355	0,10	68 839	0,03
ENERGÍA	Amazonía	Exoneración	ISC	Superposición de exoneraciones entre el Régimen para las Empresas Eléctricas y el Régimen de la Amazonía.	2 736	0,00	2 736	0,00
	Amazonía	Exoneración	IGV	Superposición de exoneraciones entre el Régimen para las Empresas Eléctricas y el Régimen de la Amazonía.	520	0,00	520	0,00
SUB-TOTAL 2 (SUPERPOSICIONES)					289 640	0,11	83 124	0,03
TOTAL GENERAL (I + II)					5 948 857	2,24	3 981 929	1,50

1/ En el caso del Impuesto a la Renta los beneficiarios son los contribuyentes que aplican directamente los beneficios tributarios respectivos. En el caso de los impuestos indirectos como el IGV, ISC y Aranceles, aunque en teoría los beneficiarios debieran ser los clientes de cada empresa, ello dependerá finalmente de las condiciones de traslación de impuestos, las que en última instancia dependen de las elasticidades precio de oferta y demanda, de las elasticidades cruzadas así como de la estructura de cada mercado en particular. Para estos casos se ha optado por designar como beneficiario a los contribuyentes de dichos impuestos (incididos legales) sólo a modo referencial.

2/ Señala si el alcance del gasto tributario estimado está limitado a una zona geográfica concreta. Si no se registra información debe entenderse que el gasto tributario es de aplicación en todo el territorio nacional.

3/ Corresponde a la cuantificación de los beneficios tributarios del que gozan los sectores beneficiados descontando el efecto del crédito fiscal y cascada en las estimaciones relacionadas con la exoneración o inafectación del IGV.

4/ El efecto de corto plazo considera la recaudación anual que se obtendría como resultado de la eliminación del gasto tributario, pues la Administración Tributaria tendría que desarrollar nuevos recursos para el control fiscal a efectos de recaudar el monto potencial.

5/ En este beneficio se asume la pérdida financiera y no el criterio de caja anual.

6/ Los importes estimados están registrados como gastos directos en el Presupuesto General de la República.

Elaboración: SUNAT

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Nacional (2002). *Documento de suscripción*; tomado de <http://www.acuerdonacional.gob.pe/finalacuerdonacional.pdf>

Agénor Pierre-Richard (2000). *The Economics of Adjustment and Growth*. Academic Press. California.

Baldacci, Emanuele; Clements, Benedict, Gupta, Sanjeev y Carlos Mulas-Granados (2002). Expenditure composition, fiscal adjustment, and growth in low income countries. Documento de Trabajo del Fondo Monetario Internacional WP/02/77.

Baldacci, Emanuele; Clements, Benedict y Sanjeev Gupta (2003). Utilizar la política fiscal para estimular el crecimiento. Finanzas y Desarrollo.

Barro, Robert (1997). "On the determination of the public debt". En: *Journal of Political Economy*, Vol. 87, N°5.

Barro, Robert (1999). *Determinants of Economic Growth, A Cross-Country Empirical Study*. MIT Press.

Blanchard, Olivier (1990). *Suggestions for a new set of fiscal indicators*. Documento de Trabajo OCDE. N. 79. París.

Blanchard, Olivier; Jean-Claude Chouraqui, Robert Hagemann, y Nicola Sartor (1990). "The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question", OECD, Economic Studies No. 15, Autumn 1990.

Bolaky, Bineswaree y Caroline Freund (2004). "Trade, Regulation and Growth" En: Policy Research Working Paper Series. Banco Mundial.

Bourguignon, Francois y Luis A. Pereira Da Silva (2000). Evaluating the poverty and distributional impact of economic policies: A compendium of existing techniques. A copublication of the World Bank and Oxford University Press.

Bourguignon, Francois (2003). "The Growth Elasticity of Poverty Reduction; Explaining Heterogeneity Across Countries and Time Periods," in T. Eicher and S. Turnovsky, eds. *Inequality and growth. Theory and Policy Implications*. Cambridge: The MIT Press.

Céspedes, Nikita (2004). "Pobreza y crecimiento económico: una medida del efecto "goteo hacia abajo" en Perú". Mimeo.

Corporación Andina de Fomento (2004). *Reflexiones para retomar el crecimiento. Inserción internacional, transformación productiva e inclusión social*. Reporte de Economía y Desarrollo.

Decaluwé, B., A. Patry, L. Savard y E. Thorbecke (1999). "Poverty Analysis Within a General Equilibrium Framework". Working Paper 9909. June 1999. CREFA 99-06.

Dollar, David y Aart Kraay (2003). "Institutions, Trade and Growth". *Journal of Monetary Economics*, 50: 133-162.

Dollar, David y Aart Kraay (2001). "Growth is Good for the Poor". Working Paper N° 2587, The World Bank. Washington.

Easterly, William (2001). *En busca del Crecimiento, Andanzas y Tribulaciones de los Economistas del Desarrollo*. Antoni Bosch. Barcelona.

El-Said, Moataz; Hans Löfgren and Sherman Robinson (2001). "The Impact of Alternative Development Strategies on Growth and Distribution: Simulations with a Dynamic Model for Egypt". International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Fondo Monetario Internacional (2005a). *World Economic Outlook - April 2005*. Washington.

Fondo Monetario Internacional (2005b). "Oil Market Developments and Issues". Washington.

Frankel, Jeffrey y David Romer (1999). "Does Trade cause Growth?" *American Economic Review*. Vol. 89, N°3: 379-399.

Gallego, Francisco y Christian Johnson (2001). "Teorías y métodos de medición del producto de tendencia: una aplicación al caso de Chile".
http://www.bcentral.cl/esp/estpub/estudios/economiachilena/2001/ago2001/recv4n2_pp27_58.pdf

Ganuzo, Enrique; Lance Taylor y Samuel Morley (1998). *Política macroeconómica y pobreza: América Latina y el Caribe*. CEPAL, IADB, UNDP. Ediciones Mundi-Prensa. España

Gavin, Michael y Roberto Perotti (1997). "Fiscal Policy in Latin America". En: NBER Macroeconomics Annual 1997. IADB, CEPR y Columbia University.

Greene H. William (2000). *Econometric Análisis*. 4ª Edición. Prentice-Hall. Estados Unidos.

Gregory, Alan and Bruce Hansen (1996). "Residual Based Tests for Cointegration with Regime Shifts". *Journal of Econometrics*, 70(1), 99-126.

Jiménez, Félix (2003). "Perú: Sostenibilidad, Balance Estructural y Propuesta de una Regla Fiscal". Documento de Trabajo CISEPA No. 225, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Kakwani, Nanak (1990). "Poverty and economic growth with applications to Cote d'Ivoire". LSMS Working Paper No. 63.

Kakwani, Nanak y Ernesto Pernia (2000). "What is Pro-poor Growth?" En: *Asian Development Review*, Vol. 18, No. 1. Asian Development Bank.

Kopits, George; Juan Pablo Jiménez y Alvaro Manoel (2000). "Responsabilidad fiscal a nivel subnacional: Argentina y Brasil". Fondo Monetario Internacional.

Kraay, Aart (2004). "When Is Growth Pro-Poor? Evidence from a Panel of Countries" (Forthcoming). Journal of Development Economics. The World Bank. Washington.

Lee, Ha Yan; Luca Antonio Ricci y Roberto Rigobón (2004). "Once Again, is Openness Good for Growth?" NBER Working Papers 10749, National Bureau of Economic Research.

Medina, Andrés (1996). "Pobreza, Crecimiento y Desigualdad: Perú, 1991-1994". En: ¿Cómo Estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida. Instituto Cuánto, Lima.

Ministerio de Economía y Finanzas (2003), "Indicador de Impulso Fiscal para la Economía Peruana" en Boletín de Transparencia Fiscal N° 39. DGAES.

ONU (2000). Declaración del Milenio; Resolución N° 55/2 Aprobada por la Asamblea General de la Naciones Unidas. Tomado de: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>

Quintos, Carmela (1995). "Sustainability of the Deficit Process with Structural Shifts" Journal of Business & Economic Statistics, Vol 13. N°4.

Robinson, Sherman; Andrea Cattaneo and Moataz El-Said (2000). "Updating and Estimating a Social Accounting Matrix Using Cross Entropy Methods". TMD Discussion Paper No. 58. International Food Policy Research Institute.

Rodriguez, Francisco y Dani Rodrik (1999). "Trade Policy & Economy Growth: a Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence," Papers 9912, Economic Research Forum.

Sachs, Jeffrey y Andrew Warner (1995). "Economic Reform and the Process of Global Integration". En: Brookings Papers on Economic Activity, 1-118.

Salai-i-Martin, Xavier (2000). *Apuntes de crecimiento económico*. Antoni Bosch. Barcelona.

Sgut, Martin (2005). "Estudios de los costos y sobrecostos portuarios del puerto del Callao". Autoridad Portuaria Nacional.

Sheahan, John (2001). *La economía peruana desde 1950: buscando una sociedad mejor*. Instituto de Estudios Peruanos.

Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram (1985). *Perú: 1890-1977, Crecimiento y Políticas en una Economía Abierta*. Columbia University Press.

Vásquez, Fernando y Rita Mesías (1999). "Ciclos Económicos, políticas y reglas fiscales". En: Revista de Estudios Económicos N°5. Banco Central de Reserva del Perú.

Wacziarg, Romain y Karen Horn Welch (2003). "Trade Liberalization and Growth: New Evidence". NBER Working Papers 10152, National Bureau of Economic Research.