

Memorándum sobre las políticas económicas y financieras del Gobierno del Perú para el período comprendido entre el 1º de Abril de 1996 y el 31 de Diciembre de 1998

I. Antecedentes y desempeño bajo el Acuerdo de Facilidad Ampliada

1. Durante los primeros meses de 1990 la economía peruana estaba atravesando por una severa crisis caracterizada por hiperinflación, una aguda caída en la producción y un terrorismo creciente. El nuevo gobierno que se inició en julio de 1990 implementó un programa de ajuste macroeconómico y reformas estructurales que buscaba reducir drásticamente la inflación, creando las condiciones para un crecimiento sostenido y un retorno progresivo a la viabilidad externa. Este programa fue inicialmente apoyado por un programa de acumulación de derechos (R.A.P.) supervisado por el Fondo hasta fines de 1992. Bajo el R.A.P., la situación económica mejoró. La inflación se redujo de 7,650 por ciento durante 1990 a 57 por ciento durante 1992, mientras que las reservas internacionales netas del Banco Central de Reserva (excluyendo el encaje de los depósitos en moneda extranjera), prácticamente agotadas en 1990, se incrementaron en US\$ 597 millones entre 1990 y 1992. Después de tres años de reducción en el PBI real, éste se estabilizó en 1991-92 a pesar del efecto adverso de "El Niño". El Perú regularizó relaciones con los acreedores del Club de París en 1991, y completó la eliminación de los atrasos con las instituciones financieras internacionales en marzo de 1993.
2. Sobre esta base, a principios de 1993 el Gobierno del Perú desarrolló un programa económico integral de tres años, que fue apoyado por el Fondo a través de un Acuerdo de Facilidad Ampliada. Los resultados bajo este programa han sido impresionantes. Durante 1993-95 el crecimiento del producto fue en promedio de 8.5 por ciento por año, la inflación se redujo a 10 por ciento durante 1995, y las reservas internacionales netas del Banco Central de Reserva se incrementaron en US\$ 3,475 millones. Estos resultados pueden atribuirse principalmente a la implementación de políticas fiscales y monetarias prudentes, a la aplicación de un profundo programa de reformas estructurales, y al continuo apoyo de la comunidad financiera internacional, los mismos que han fortalecido la confianza y mejorado la eficiencia de la economía. En respuesta al programa económico aplicado, la inversión doméstica bruta creció de 16½ por ciento del PBI en 1992 a 24 por ciento en 1995 principalmente por el dinamismo del sector privado, mientras que el ahorro nacional bruto se elevó en cerca de 5 puntos porcentuales del PBI durante el mismo período. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se amplió de 4.8 por ciento del PBI en 1992 a 7.2 por ciento en 1995 reflejando principalmente el crecimiento de la inversión del sector privado, financiado por ingresos de capitales privados de largo plazo.
3. Como ya se mencionó, durante el periodo 1993-95 el Gobierno implementó amplias reformas estructurales orientadas a la restauración de las condiciones requeridas para crecer sostenidamente. Empresas públicas importantes en los sectores de telecomunicaciones, energía y minería fueron privatizadas durante 1993-95, con ingresos para el Tesoro Público de US\$ 4,147 millones y compromisos de inversión futura de US\$ 4,000 millones. Se creó un sistema privado de pensiones de capitalización individual, y se modificó la Ley de Banca para fortalecer el sistema financiero a través de la aplicación de regulaciones prudenciales más estrictas. El Gobierno introdujo nuevas normas legales con el objeto de flexibilizar el mercado laboral. El 18 de diciembre de 1994 el Congreso peruano aprobó los acuerdos de la Ronda de Uruguay y el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio. El Gobierno intensificó sus esfuerzos para luchar contra la pobreza, mejorando la efectividad del gasto en salud, nutrición, educación y justicia.

II. Programa de mediano plazo

1. Los objetivos del programa económico del Gobierno para el período 1996-98 son: una inflación de 9½ - 11½ por ciento en 1996 reduciéndola a niveles de países industrializados a fines del período, y el fortalecimiento de las reservas internacionales netas del Banco Central de Reserva. El programa asume un crecimiento del PBI real de 3 - 4½ por ciento en 1996, que se incrementará a más de 6 por ciento en 1998. El Gobierno continuará haciendo esfuerzos para aliviar la extrema pobreza, incrementará el gasto en educación y salud, y fortalecerá los programas que protegen a los segmentos más pobres de la población. Para complementar los esfuerzos internos, el programa contempla un marco para los acuerdos de deuda con los acreedores externos, consistente con la consolidación del progreso hacia la viabilidad externa.
2. Se proyecta que la inversión total aumente de 24 por ciento del PBI en 1995 a un 25½ por ciento en 1998,

- sobre la base de grandes inversiones privadas en los sectores de minería y energía. En el período 1995-98, el ahorro nacional está proyectado a crecer de 16½ por ciento a 20½ por ciento del PBI, con dos quintos de este incremento provenientes del sector público. El uso de ahorro externo se reducirá de 7.2 por ciento del PBI en 1995 a menos del 5 por ciento en 1998.
3. En el área fiscal, el Gobierno continuará implementando políticas para mejorar el ahorro público y liberar recursos para la inversión del sector privado. Se proyecta que el resultado económico del sector público consolidado (antes de ingresos de privatización) mejore de un déficit de 2.6 por ciento del PBI en 1995 a un nivel cercano al equilibrio en 1998, y que el superávit fiscal primario se incremente de 0.3 por ciento del PBI a 2.0 por ciento en el año 1998. La mejora en las finanzas públicas se basará en un mayor fortalecimiento de la administración tributaria, y en una reducción del gasto como proporción del PBI reflejando mayor eficiencia en la provisión de servicios públicos. En particular, para 1996 el déficit consolidado del sector público se reducirá a 1.3 por ciento del PBI, consistente con un superávit primario de 1.0 por ciento del PBI. Para 1996, las metas fiscales del programa serán supervisadas en base a topes trimestrales en el nivel de financiamiento interno neto del sector público consolidado, como se describe en el Cuadro 1. El Gobierno tomará las medidas adicionales que fueran necesarias para asegurar el cumplimiento de los objetivos del programa.
 4. Los ingresos corrientes del Gobierno Central, en términos del PBI, se proyectan aumentar de 14.1 por ciento en 1996 a 14.6 por ciento en 1998. Los ingresos corrientes en 1996 se incrementarán por una mayor recaudación del Impuesto a la Renta, que reflejan en parte las altas utilidades de las empresas en 1995. La recaudación por la venta de los derivados del petróleo, incluyendo la contribución de Petroperú, se mantendrá en términos reales. Los precios base de combustibles, cervezas, gaseosas y cigarrillos han sido actualizados en el mes de abril y reflejarán los movimientos en los precios de mercado de esos productos.
 5. Durante 1996 los esfuerzos de la administración tributaria para incrementar la recaudación incluirán: (a) aumentar el número de los principales contribuyentes de 8,541 a 9,500 a fines de junio de 1996; (b) implementar semestralmente a partir de junio de 1996 el programa de cruce de información entre las declaraciones de los principales contribuyentes y las de sus principales proveedores y clientes (COA), cuya información se usará para fortalecer las acciones de fiscalización e incrementar la recaudación; (c) aumentar las auditorías a los contribuyentes; (d) fortalecer las acciones legales sobre los infractores, incluyendo la publicación de listas de contribuyentes; y (e) mejorar la coordinación entre la SUNAT y Aduanas a través del intercambio de información. La SUNAT introducirá un sistema por el cual se retendrá parte del impuesto general a las ventas de proveedores. En abril de 1996, se dictaron normas legales para evitar diversas formas de evasión y elusión tributaria, incluyendo prácticas de sobre o subvaluación de precios. El Código Tributario se modificó para reducir la elusión tributaria e incrementar sanciones en los casos de evasión. Se promulgaron normas que identifican nuevas modalidades de defraudación tributaria no contempladas antes, incrementan la pena máxima privativa de libertad de 6 a 12 años, y permiten la reducción de penas cuando se colabora con la administración tributaria en la identificación de los evasores. La lucha contra la evasión tributaria se ha complementado con el fortalecimiento del Tribunal Fiscal y de Aduanas.
 6. Se ha emitido directivas para mantener los compromisos de gastos de los ministerios en concordancia con los objetivos del Gobierno. En 1996, el Gobierno continuará implementando una política de salarios concordante con la disponibilidad de caja del Tesoro Público. El gasto corriente se controlará en forma estricta, y la Oficina de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas continuará trabajando para mejorar la formulación, selección y priorización de los proyectos de inversión pública y para supervisar el desembolso de proyectos con financiamiento externo. Se ha fortalecido la coordinación entre la administración central, el Comité de Caja del Tesoro Público, el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI), el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), y la Oficina de Normalización Previsional (ONP).
 7. El Banco Central de Reserva continuará promoviendo la consecución de los objetivos de inflación y balanza de pagos del programa. La reducción de los activos domésticos netos del Banco Central de Reserva y el crecimiento de la base monetaria serán consistentes con un incremento de sus reservas internacionales netas en US\$ 597 millones en 1996. Para mantener la expansión del crédito al sector privado en línea con los objetivos del programa, el Banco Central de Reserva ha incrementado sus operaciones de mercado abierto y en marzo de 1996 ha ampliado la base del encaje sobre los pasivos en moneda extranjera de las entidades del sistema financiero. El Banco continuará observando muy de cerca los desarrollos del mercado del crédito y adoptará acciones si fueran necesarias. Adicionalmente, COFIDE, entidad financiera de segundo piso, limitará su endeudamiento externo bruto a US\$ 110 millones en 1996. Con la finalidad de evaluar la ejecución del programa monetario, se ha establecido topes trimestrales a los activos internos netos y metas mínimas a las reservas internacionales netas del Banco Central, como se presenta en el Cuadro 1.

8. Durante el período del Acuerdo de Facilidad Ampliada, el Gobierno continuará aplicando una política de tipo de cambio flexible con intervenciones del Banco Central orientadas a moderar fluctuaciones temporales en el tipo de cambio. El Banco Central de Reserva evaluará de cerca los desarrollos en el mercado cambiario y si las circunstancias ameritan un fortalecimiento ulterior de la competitividad externa, el Gobierno estará preparado para fortalecer la posición fiscal.
9. No obstante que las finanzas públicas continuarán mejorando en el período del programa, el Perú seguirá requiriendo significativos recursos externos excepcionales. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos será financiado en buena parte por influjos privados de capital de largo plazo, que se proyecta continuarán siendo elevados durante 1996-98, reflejando los altos niveles de inversión de la economía. En el sector público, el Perú pretende solicitar un alivio de la deuda con los acreedores bilaterales oficiales del Club de París en términos consistentes con un retorno progresivo a la viabilidad externa en 1998. En octubre de 1995 el Gobierno alcanzó un acuerdo en principio para una operación de reducción de deuda y de servicio de la misma con el Comité Asesor de bancos comerciales que también puede incluir deuda de proveedores, e intenta finalizar dicha operación a fines de 1996. Para complementar sus recursos propios en el financiamiento de la operación, el Gobierno solicitará apoyo financiero del Fondo, Banco Mundial, BID e instituciones financieras de otros países. Respecto a la deuda con los acreedores oficiales bilaterales no pertenecientes al Club de París, el Gobierno ha tomado pasos para normalizar las relaciones con ellos en el transcurso del programa. Para continuar mejorando los términos de la deuda externa peruana, el programa limita la contratación o garantía de deuda pública externa no-concesional de mediano y largo plazo en 1996 y el incremento en la deuda de corto plazo del sector público no financiero, como se describe en el Cuadro 1. Se atenderá puntualmente el servicio de la deuda con instituciones financieras internacionales y acreedores del Club de París, y con otros acreedores con quienes se haya celebrado acuerdos de pagos.

III. Reformas estructurales

1. Durante 1996-98 se profundizará el programa de reformas estructurales iniciado en 1990. Se ha logrado un progreso significativo en el programa de privatizaciones de empresas públicas y se ha previsto que el mismo culmine hacia fines de 1998. El programa para 1996 contempla ingresos por privatización para el Tesoro Público de US\$ 1,500 millones. Durante 1996, el Gobierno ofrecerá en venta la refinería de La Pampilla y el lote petrolero número 8/8x, la refinería de Talara y el lote petrolero número 10/11, y en el último trimestre terminales petroleros. A inicios de 1996 el Gobierno privatizó la compañía de acero Siderperú y durante el resto del año ofrecerá en venta el 60 por ciento de la compañía eléctrica Egenor de Electroperú, acciones de Telefónica del Perú, unidades operacionales de la compañía minera Centromín y plantas de harina de pescado de Pescaperú. Las ventas de las unidades operativas de Petroperú culminarán en junio de 1997. Durante 1997, el Gobierno ofrecerá en venta parte de las unidades operativas de Electroperú y parte de las acciones remanentes en las empresas eléctricas Edelnor, Edegel y Luz del Sur; asimismo el Gobierno dará inicio al proceso de privatización de los servicios de la empresa portuaria Enapu y de la compañía nacional de ferrocarriles Enafer, y proyectos de irrigación de Inade. Adicionalmente, el Gobierno simplificará las regulaciones y procedimientos sobre concesiones de obras públicas para promover la inversión privada en este rubro.
2. El Gobierno establecerá agencias especializadas que regulen la provisión de servicios públicos en los sectores privatizados o que se encuentran en proceso de privatización. Tomando como modelo OSIPTEL, que viene operando satisfactoriamente desde 1993 en el sector de telecomunicaciones, estas agencias autónomas asegurarán la implementación del marco regulatorio para proveer un clima adecuado para la inversión y simultáneamente proteger los intereses de los consumidores. Estas agencias serán creadas en los sectores de electricidad, hidrocarburos, y servicios portuarios antes de finalizar 1996. Asimismo, se fortalecerá la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS). Además, las funciones de Indecopi, organismo encargado de la defensa de los principios de la economía de mercado, la libre competencia y la protección de los agentes del mercado y consumidores, han sido reforzadas con la promulgación de legislación adecuada en abril de 1996.
3. Durante 1996-98, el Gobierno completará la reforma del sistema de pensiones iniciada recientemente. En abril de 1996, el Gobierno promulgó un dispositivo creando un fondo consolidado autónomo destinado a cubrir las obligaciones del sistema público de pensiones. El referido fondo se constituirá gradualmente con recursos provenientes de las reservas actuariales de las empresas estatales privatizadas, de los aportes que efectuará el Tesoro para cubrir el déficit dentro de su disponibilidad presupuestal y de los activos del Fondo Nacional de Pensiones que el IPSS trasladará a la ONP en su oportunidad. Asimismo, se han establecido pensiones mínimas de acuerdo con una escala en función de los años de aportación y se ha confirmado el tope a las pensiones del sector público equivalente a la remuneración de un congresista.

Adicionalmente, se ha establecido un registro para los pensionistas y trabajadores activos de la Ley 20530 (Cédula Viva) y los trabajadores en actividad bajo el régimen de Cédula Viva podrán trasladarse voluntariamente al sistema privado de pensiones, en cuyo caso recibirán un bono del Gobierno que reconozca los beneficios acumulados. El Gobierno continuará apoyando la consolidación del sistema privado de pensiones, asegurando que las tasas de contribución del sistema nacional de pensiones no sean inferiores a las del sistema privado y diversificando los instrumentos financieros en los cuales los fondos privados de pensiones pueden invertir sus recursos.

4. En los últimos años el sistema financiero se ha fortalecido significativamente. Durante 1996-98 la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) continuará desplegando los esfuerzos para mejorar la capitalización de las empresas y entidades que lo conforman y asegurar niveles adecuados de provisiones. Para tal finalidad, la SBS ha incrementado la frecuencia de sus inspecciones a las empresas y entidades del sistema financiero y ha implementado una política de revisión trimestral de la calidad de los portafolios en estrecha colaboración con los departamentos de auditoría interna de cada institución. En un esfuerzo para asegurar niveles adecuados de reservas, la SBS ha dispuesto la reducción de seis a tres meses del período de gracia para cumplir con provisiones calificadas como insuficientes y un efectivo cumplimiento del período máximo para reconocer las pérdidas asociadas a la ejecución de garantías de los créditos, el mismo que es de 24 meses y que se irá reduciendo progresivamente hasta llegar a 12 meses. La SBS ha programado para el segundo trimestre de 1996 la re-evaluación de la situación del sistema financiero con asistencia técnica del Fondo y diseñará un plan de acción para el período comprendido bajo el programa, incluyendo un mayor fortalecimiento de indicadores de prudencia bancaria de ser necesario. Se espera que en junio de 1996 se complete un estudio que proporcione una base para mejorar las prácticas de los intermediarios financieros en la valoración de garantías de créditos. Asimismo, continuará desarrollando información sobre riesgos financieros, y actualizará sus criterios para lograr una mejor evaluación de la concentración del crédito. La SBS fortalecerá su capacidad supervisora a través de un programa de capacitación de su personal para cuyo efecto ha solicitado asistencia técnica del BID. El Gobierno continuará en su tarea de promover la consolidación y modernización del sistema financiero adaptando la legislación a innovaciones financieras.
5. El Gobierno buscará complementar sus esfuerzos en los sectores salud y educación facilitando la inversión privada en estas áreas. Se buscará mejorar la eficiencia en la prestación de servicios de salud fomentando la introducción de condiciones competitivas en el mercado de seguros de salud. Asimismo, el Gobierno continuará implementando un programa orientado a mejorar la calidad y la cobertura de la educación a través de la rehabilitación de infraestructura, y una mejor capacitación para profesores.
6. El Gobierno, con asistencia técnica del Fondo, acelerará el diseño y la puesta en marcha del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), que consolide el manejo de las operaciones presupuestarias, de contabilidad y de tesorería del Gobierno, con el objetivo de mejorar la eficiencia de la gestión del gobierno. Una vez implementado el sistema con el presupuesto de 1998, éste proveerá al Gobierno con información integrada y oportuna sobre la ejecución presupuestal y la disponibilidad de fondos de toda la administración pública. Los límites para los compromisos presupuestales y pagos mensuales serán probados en programas selectos en 3 ministerios y FONCODES en agosto 1996, y extendidos a por lo menos 15 de los principales programas presupuestales a partir de 1997.
7. El Gobierno viene impulsando un programa de modernización del Estado bajo la conducción y supervisión de la Comisión de Modernización del Estado. El objetivo principal del programa es el fortalecimiento de la administración pública mediante la introducción de conceptos de eficiencia y productividad. En abril de 1996, el Gobierno promulgó una ley que señala que el personal administrativo y auxiliares jurisdiccionales que en lo sucesivo ingresen a laborar en el poder judicial, estará comprendido dentro del régimen laboral de la actividad privada. La introducción de procesos de evaluación interna permitirá mejorar los procedimientos para la administración de justicia.
8. El Gobierno viene perfeccionando el marco regulatorio con el fin de fomentar la inversión privada y el crecimiento. En el sector agrícola, emitirá en junio de 1996 el reglamento de la ley aprobada por el Congreso que facilita el desarrollo del mercado de tierras. El Gobierno también promoverá la creación de un mercado de aguas y fomentará la inversión en actividades forestales promulgando la legislación pertinente. Adicionalmente, se ha dado mayor dinamismo al programa de titulación y registro de la propiedad rural con el fin de regularizar la propiedad de los predios rurales. En marzo de 1996 el Gobierno publicó la ley que promueve la formalización de la propiedad de tierras en áreas urbanas. Para el efecto se ha creado la Comisión para la Formalización de Propiedades Informales como organismo encargado de diseñar y ejecutar el programa integral, habiéndose asimismo establecido el Registro Predial Urbano. Luego de haber introducido modificaciones a la legislación laboral, se promulgó a principios de 1996 el reglamento de la Ley de Fomento al Empleo. El Gobierno continuará promoviendo la inversión y la generación de empleo permanente.
9. La estrategia aplicada por el Gobierno en los últimos años en su lucha contra la pobreza ha estado

basada en la estabilización y reforma económica, la promoción de inversiones, la pacificación del país, la provisión de servicios y el incremento del gasto social con énfasis en las regiones más pobres del país. Desde 1990 a 1995, la participación de los sectores sociales en el gasto público total del Gobierno se duplicó, de 21 por ciento a 40 por ciento, reflejando un fuerte incremento en programas de alivio a la pobreza, caminos rurales vecinales, y en gastos de salud y educación. Mientras el proceso de modernización del Estado avanza, se continuará mejorando la eficiencia del gasto público liberando recursos para permitir un mayor incremento en el gasto social. La pobreza y la extrema pobreza han sido reducidas en 10 y 20 por ciento respectivamente, entre 1991 y 1994. En el futuro, el Gobierno continuará implementando políticas orientadas a reducir la pobreza a través del mejoramiento de la focalización del gasto en las regiones más pobres. El Ministerio de la Presidencia conducirá un estudio para revisar la eficiencia en la focalización de los programas sociales.

10. Para promover la competitividad de la economía peruana, se profundizará la reforma comercial. Para coordinar la promoción de exportaciones, a inicios de abril de 1996, el Gobierno creó PROMPEX como una entidad autónoma con participación del sector privado. El Gobierno ha promulgado recientemente una nueva Ley General de Aduanas, que consolida la reforma iniciada en 1990, y fortalece la administración aduanera. La nueva ley simplifica trámites y procedimientos, y permite que progresivamente se deleguen funciones al sector privado, de manera tal que Aduanas concentre sus esfuerzos en labores de supervisión y auditoría. En dicha Ley, se ha eliminado todas las exoneraciones arancelarias salvo aquellas otorgadas en virtud de Convenios y Tratados Internacionales.

[Cuadro 1. Perú: Criterios Cuantitativos de Evaluación, 1996](#)