

# La política fiscal del gobierno de Humala

*Epifanio Baca T. / Gustavo Ávila P.*



EL OBJETIVO PRINCIPAL DE UNA POLÍTICA FISCAL es cumplir un rol estabilizador, procurando incrementar el gasto en periodos en que la economía se contrae y generar ahorros cuando sucede lo contrario. Adicionalmente, el papel de una política fiscal también es el de promover la equidad, para lo cual tiene dos instrumentos: los impuestos y el gasto público. En ese sentido, lo recaudado a través de los impuestos debe ser utilizado para financiar el gasto, además de contribuir a mejorar la distribución del ingreso<sup>1</sup>.

En materia de política fiscal, el gobierno de Ollanta Humala ha transitado del optimismo en las proyecciones en sus primeros años de gobierno a una tardía aceptación del fin del superciclo de las materias primas y su impacto en la desaceleración del crecimiento económico entre el 2014 y el 2015. Frente a esta situación, y bajo presión de los grupos de poder económico, se puso en marcha un conjunto de medidas (tributarias, fiscales, laborales y socioambientales) controvertidas que no produjeron los resultados esperados.

---

\* Para el procesamiento de la información contamos con el apoyo de Carlos Quiñones.

<sup>1</sup> Arias, Luis Alberto. «Política tributaria para el 2011-2016». *Economía y Sociedad*, n.º 77 Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) - INDE Consultores, 2011, pp. 26-30.

El 2011, el gobierno de Humala recibe la economía con indicadores fiscales robustos e ingresos superiores a los gastos, lo que le permite un margen de ahorro. Sin embargo, a partir del 2013, debido principalmente a la caída de los precios de los minerales, la economía empieza a desacelerarse, produciéndose el 2014 un brusco frenazo, con solo 2.4% de crecimiento, que las medidas fiscales del Gobierno no lograron evitar. En los últimos dos años el crecimiento se ha reducido a la mitad y los indicadores fiscales muestran resultados en rojo, en un contexto de alta incertidumbre en el escenario económico mundial. Los candidatos que han pasado a la segunda vuelta electoral, además de no hacer ninguna mención sobre esta situación, en sus propuestas económicas enfatizan en un mayor gasto público, cuyo financiamiento parece incierto.

El presente artículo hará una revisión de las medidas de política fiscal y tributaria del gobierno de Ollanta Humala, y analizará el cumplimiento de las metas planteadas al inicio de su gestión para el periodo 2012-2015, las que, en líneas generales, muestran un desempeño bastante mediocre.

## **1. Las medidas tributarias**

Una de las primeras medidas del gobierno de Humala fue la promulgación de tres leyes que modificaron el marco fiscal vigente para el sector minero. Específicamente, el nuevo esquema incluyó tres medidas: el Impuesto Especial a la Minería (IEM); el Gravamen Especial a la Minería (GEM), válido para las empresas beneficiarias de contratos con estabilización jurídica; y la modificación de las regalías mineras. Con estas medidas se pasó de gravar sobre las ventas a gravar, de manera progresiva, sobre la utilidad operativa. Su objetivo principal era capturar, en mayor medida, las extraordinarias utilidades de las grandes empresas mineras.

Cabe recalcar que sobre estas medidas se construyeron, en parte, las expectativas de mayores ingresos futuros del gobierno.

Tanto fue así que en el Marco Macroeconómico Multianual 2013-2015 (el primero formulado por el gobierno de Humala) se enunció que con la aplicación del gravamen minero se obtendrían mayores recursos, a pesar de la alta incertidumbre observada en los mercados, con riesgos a la baja del crecimiento de la economía mundial y de la cotización de los metales.

En esa línea de aumentar los ingresos fiscales, se anunciaron medidas orientadas a ampliar la base tributaria y para que la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) aplique nuevos mecanismos de control, fiscalización y lucha contra la evasión y elusión tributarias, proponiéndose además evaluar los beneficios y exoneraciones tributarias existentes a fin de verificar si cumplen con su objetivo<sup>2</sup>. La meta establecida con estas medidas fue llevar la presión tributaria al 18% del Producto Bruto Interno (PBI) al finalizar el gobierno.

Es así que la Sunat inició y mantuvo una serie de acciones de formalización y facilitación para aumentar la base tributaria, logrando algunos resultados, pues, según las memorias anuales de la institución, se pasó de 5.6 millones de personas naturales/empresas con Registro Único de Contribuyentes (RUC), el 2011, a 7.1 millones el 2014. Por otro lado, en cuanto a la lucha contra la evasión y elusión tributaria, en el año 2012 se aprobó el Decreto Legislativo n° 1121, que introdujo la norma XVI antielusiva, que facultaba a la Sunat a «aplicar esta norma a los actos, hechos y situaciones producidas con anterioridad al 19-7-2012»<sup>3</sup>, es decir, a revisar los ejercicios fiscales de las grandes empresas sospechosas de elusión. Sin embargo, esta norma nunca fue aplicada<sup>4</sup>, siendo

---

<sup>2</sup> Declaración de Principios de Política Fiscal del Marco Macroeconómico Multianual 2013-2015.

<sup>3</sup> «Paquete tributario anticrisis en Perú». *Economía Crítica*. Lima: Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (Latindadd), 2014, pp. 14.

<sup>4</sup> Tania Quispe en: «No aplicaremos la norma general antielusiva sin reglas claras». *Gestión*, Lima, 25 de setiembre del 2013.

suspendida dos años después por presión empresarial con la ley n° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

El año 2014, y frente a la desaceleración de la economía, el Gobierno toma un conjunto de medidas, entre las cuales está la disminución del Impuesto a la Renta (IR) para las empresas/personas naturales, mediante la ley n° 30296, que promueve la reactivación de la economía. Esta norma establece una reducción gradual del IR de 30% a 28%, 27% y 26%, entre el 2015 y el 2019, incrementando, también de manera gradual, el impuesto a los dividendos como una manera de inducir la reinversión de utilidades.

## 2. Recaudación de tributos

Según la *Nota Tributaria* de la Sunat<sup>5</sup>, los ingresos del gobierno central consolidado se multiplicaron por 3.9 entre los años 2001 y 2015, pasando de S/. 26 634 millones el 2001 a S/. 103 915 millones el 2015 (ver el gráfico n° 1). Cabe recalcar en este caso que la recaudación se vio favorecida por el *boom* de precios de los *commodities* en los mercados internacionales y por el mayor dinamismo del mercado interno. Así, los mayores precios de los minerales y el petróleo se tradujeron en una mayor recaudación por IR, mientras que gracias al crecimiento de la demanda interna aumentó la recaudación por Impuesto General a las Ventas (IGV)<sup>6</sup>. De esta manera, el IGV y el IR pasaron de aportar en promedio el

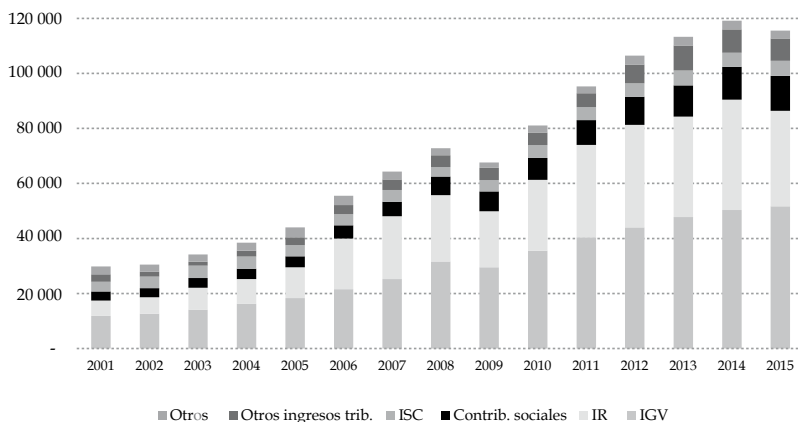
---

<sup>5</sup> Ver: [goo.gl/R3lGL4](http://goo.gl/R3lGL4)

<sup>6</sup> Según datos desestacionalizados del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), entre los años 2007 y 2015 el Producto Bruto Interno (PBI) creció en 63%, mientras que la demanda interna lo hizo en 79%. Ver: BCRP. *Nota Semanal N° 16* [cuadro n° 63]. Lima: BCRP, 2016.

70% del total de ingresos entre los años 2001-2005 (gobierno de Toledo) a 84% entre los años 2011-2015 (gobierno de Humala).

**Grafico n° 1**  
**Ingresos del gobierno central consolidado sin contribuciones sociales, 2001-2015**  
**(Millones de soles)**



Nota: «Otros» agrupa ingresos a la importación, ingresos no tributarios y otros impuestos a la producción y consumo. Los datos del gráfico son los ingresos totales sin deducir las devoluciones de impuestos.

Fuente: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat).

Generalmente el IGV es la principal fuente de ingresos del gobierno central consolidado, representando, en promedio, el 46% del total de ingresos entre el 2001 y el 2015, mientras que el IR representó el 33%. Ambos impuestos aumentaron su peso relativo durante el auge económico, pasando el IGV de 44% el 2001 a 50% el 2015, mientras el IR pasó de 21% a 33%, en el mismo periodo (ver el gráfico n° 2).

En el periodo 2011-2015, el IGV pasa de S/. 40 424 millones a S/. 51 668 millones de soles, con lo cual aumenta su participación de 47% de los ingresos a 50%, mientras que el IR disminuye de 39% a 33%. Estos datos muestran una evolución regresiva en la estructura

tributaria, contraria a la esperada, producto de la caída del aporte tributario, principalmente de las empresas del sector extractivo y de la disminución de la tasa del IR aplicado a partir del 2015.

Este cambio en la estructura tributaria no es un dato menor pues si los impuestos indirectos (como el IGV y/o el Impuesto Selectivo al Consumo –ISC–) ganan más peso en los ingresos, significa que la gente que menos tiene está pagando más en términos relativos en lugar de que sea al revés, lo que quiere decir que en términos de equidad se ha retrocedido.

En este sentido, queda claro que el Gobierno no cumplió con la meta prevista, pues su objetivo era lograr que el IR vaya aumentando su importancia relativa hasta convertirse en el principal componente de los ingresos fiscales, tal como lo aconseja una adecuada política tributaria.

Cabe recalcar sobre este punto que la reducción de la recaudación del IR en el 2015 en S/ 5411 millones (equivalente a menos 13.5%) se explica en parte por la aplicación de la rebaja en la tasa impositiva que ordena la ya mencionada ley n° 30296.

Cuando miramos la composición de los ingresos tributarios por sectores económicos, encontramos que entre el 2012 y el 2015 crecieron sostenidamente los ingresos provenientes del sector Otros servicios, al mismo tiempo que se redujeron los ingresos en los sectores Minería e Hidrocarburos (ver el gráfico n° 3). Es importante recordar aquí que en ese momento los ingresos por el gravamen minero fueron bastante inferiores a los esperados<sup>7</sup>.

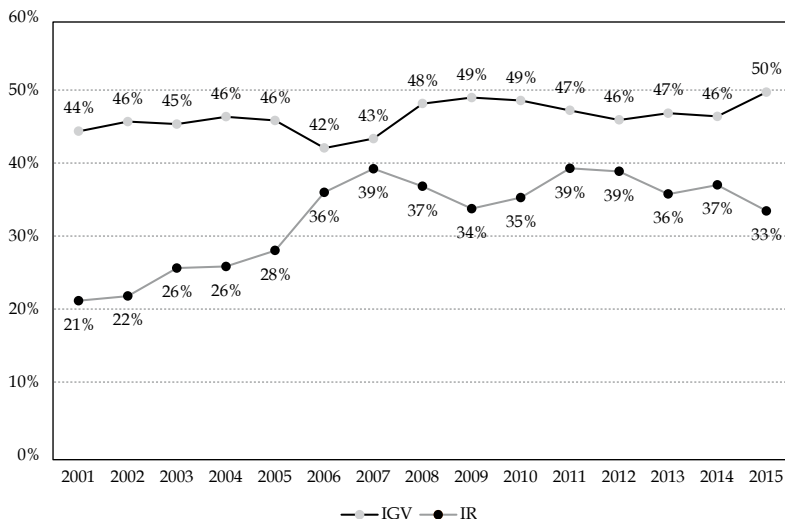
Los otros sectores cuyos aportes se mantienen son Manufactura y Comercio, los cuales, junto con Otros servicios, llegan a representar más del 75% de los ingresos totales en promedio entre el 2012 y el 2015, siendo estos los que han sostenido las finanzas públicas en los últimos años ante la caída del sector Minería.

---

<sup>7</sup> Grupo Propuesta Ciudadana (GPC). *Aporte del sector minero a la recaudación en un contexto de caída de precios: el gravamen minero y su impacto*. Documento de trabajo. Lima: GPC, 2016.



**Grafico n° 2**  
**Peso del IGV y del IR en los ingresos del gobierno central**  
**consolidado, 2001-2015**  
**(Porcentaje)**

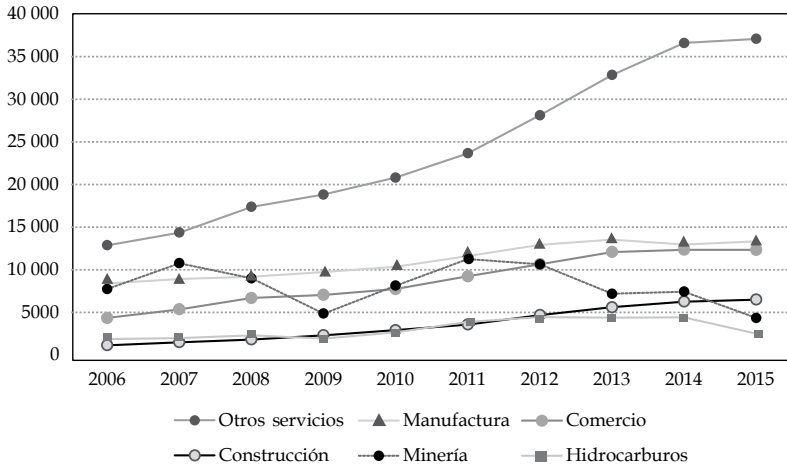


Fuente: Sunat.

Elaboración propia.

Es en especial sobre el sector Otros servicios donde la Sunat apuntó su esfuerzo en ampliar la base tributaria, pues allí se ubican las actividades profesionales como Salud, Educación e Inmobiliarias.

**Grafico n° 3**  
**Tributos internos según actividad económica, 2006-2015**  
**(Millones de soles)**



Fuente: Sunat.

En el año 2011, cuando se inicia el gobierno de Humala, la presión tributaria estaba en 16.1% del PBI, manteniéndose así en los años siguientes gracias a que los precios de los minerales todavía estaban en niveles altos, además del crecimiento de la base tributaria antes indicada. Gracias a esto la presión tributaria aumentó hasta 16.6% del PBI en el 2014. Sin embargo, producto de la desaceleración económica dicho indicador se redujo al 14.8% del PBI el año 2015, siendo muy probablemente un porcentaje menor para el 2016, según la consultora Macroconsult<sup>8</sup>.

Por tanto, queda claro que la meta de llegar al 18% de presión tributaria no será alcanzada. Por el contrario, todo hace pensar que Humala dejará el Gobierno con una cifra inferior a la que recibió, producto de su pobre gestión. Un ejemplo de ello es que

<sup>8</sup> Macroconsult. «El legado fiscal de Humala». *macroconsult.com.pe*, Lima, 28 de abril del 2016. Ver en: [goo.gl/7RinBh](http://goo.gl/7RinBh)

a la disminución de los ingresos producida por la desaceleración económica se sumó la decisión del Gobierno de rebajar la tasa del IR de las empresas al 28%, lo que hizo bajar los ingresos, sin aportar a la recuperación de las inversiones.

### 3. El gasto público

#### *El gasto contracíclico no fue eficaz*

Para el periodo 2012-2015 el Gobierno se propone fortalecer el espacio fiscal mediante la generación de superávits para dotarse de capacidad para hacer frente a un entorno internacional incierto y volátil, que anuncia la caída de los precios de nuestras exportaciones y la disminución de los flujos de capital<sup>9</sup>. El año 2014 se aprueba la Ley de fortalecimiento de la responsabilidad y transparencia fiscal 2014, cuyos objetivos son: la estabilización del gasto público (aislando el efecto del ciclo económico), el resultado estructural del sector público tendiente al equilibrio y una mayor exigencia en el cumplimiento de las reglas fiscales.

Las cifras muestran que entre el 2014 y el 2015 el gobierno de Humala no tuvo éxito en implementar una política de gasto contracíclico frente a la desaceleración económica producida por la caída de los términos de intercambio y la consecuente disminución de la inversión privada.

En contra de lo que se esperaba, el 2014 la inversión pública se contrajo en -2% y en el 2015 se redujo en -7.5%, según el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), con lo cual en lugar de contener la desaceleración se terminó contribuyendo a ella. Es decir, la política fiscal tuvo un impacto contractivo de 0.4% del

---

<sup>9</sup> Declaración de principios de Política Fiscal del Marco Macroeconómico Multianual 2013-2015.

PBI el 2015<sup>10</sup>. La inversión privada fija, por su parte, se contrajo en -2.1% el 2014 y -4.3% el 2015 a causa del deterioro de los precios de nuestras exportaciones en -6.9% el 2014 y -14.9% el 2015<sup>11</sup>. En contraste con lo descrito, durante la crisis financiera del 2008-2009 el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) impulsó el gasto fiscal contracíclico con relativo éxito<sup>12</sup>.

¿Cómo se explica esta pobre respuesta del gasto público? Desde el MEF se tiende a responsabilizar de la baja ejecución presupuestal a los gobiernos subnacionales, cuando los diversos sectores del gobierno nacional, salvo el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, son igual o menos efectivos en la ejecución del gasto<sup>13</sup>. Oscar Dancourt lanza la hipótesis de que para cumplir su meta de déficit fiscal el MEF redujo la inversión pública, especialmente en los gobiernos locales y regionales<sup>14</sup>.

Por otro lado, el Gobierno tampoco fue eficaz en acelerar la ejecución de proyectos de gran envergadura mediante la modalidad de Alianzas Público Privadas (APP), como la Línea 2 del Metro de Lima, el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, el Aeropuerto Internacional de Chincheros - Cusco, el Gasoducto del Sur, la masificación del gas, entre otros. Es así que el gasto público destinado a cofinanciar las APP pasó de 2054 millones el 2012 a 3997 millones el 2015. Según Patricia Benavente, superintendente del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran), el avance logrado es inferior al deseado debido al «deficiente acompañamiento del Estado a

---

<sup>10</sup> BCRP. *Reporte de Inflación. Marzo 2016. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2016-2017*. Lima: BCRP, 2016.

<sup>11</sup> BCRP. *Reporte de Inflación. Marzo 2016. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2016-2017*. Lima: BCRP, 2016.

<sup>12</sup> Dancourt, Oscar. *La situación macroeconómica actual*. Documento de trabajo. Lima, 2016.

<sup>13</sup> GPC. *Vigilancia de las Industrias Extractivas. Reporte Nacional N° 19*. Lima: GPC, 2015.

<sup>14</sup> Dancourt, Oscar. *La situación macroeconómica actual*. Documento de trabajo. Lima: GPC, 2016.

los inversionistas»<sup>15</sup>, quien además reconoce que en su sector se ha ejecutado a octubre del 2015 solo US\$ 5644 millones de un total de US\$ 14 000 millones concesionados. Desde el sector privado (desde la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional –AFIN–, por ejemplo) también se han dirigido fuertes críticas por el lento avance de los proyectos adjudicados.

### ***Recentralización y privatización del gasto público***

Doce años después de iniciada la descentralización en el país, el gobierno central continúa controlando las decisiones sobre una gran parte del presupuesto público. Ello debido a que durante la gestión de Ollanta Humala se produjo una creciente recentralización en el manejo del presupuesto y del gasto público<sup>16</sup>. Así, de manejar el 68% del presupuesto total el 2012, para el 2016 el gobierno central ha terminado por controlar el 75.3% del mismo, siendo los más afectados con el recorte de sus ingresos las municipalidades.

Esta recentralización del presupuesto tiene dos causas principales: la disminución del canon para los gobiernos regionales y locales producto de la caída de los precios de los minerales e hidrocarburos, y la decisión política del gobierno de Humala de retener para el gobierno central gran parte de los significativos incrementos en el presupuesto durante su periodo. Es por ello que el 2012 el presupuesto público aumentó en S/. 7074 millones de soles, de los cuales el gobierno central distribuyó entre los gobiernos subnacionales el 66%, a diferencia de los años 2014 y 2015, cuando el presupuesto aumenta en S/. 10 560 millones y S/. 12 177 millones, respectivamente, los cuales se quedaron

---

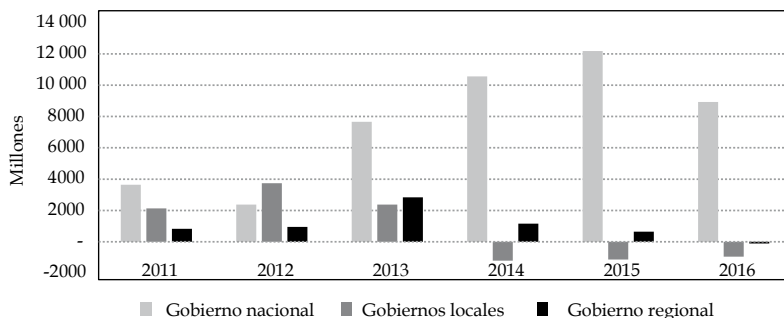
<sup>15</sup> De la Quintana, Jimena. «Ositrán: ‘El Estado no ha acompañado a los inversionistas’». *El Comercio*, Lima, 5 de diciembre del 2015.

<sup>16</sup> Baca, Epifanio. *Gobierno da nuevo golpe a la descentralización. Nota de Información y Análisis n° 10*. Lima: GPC, 2015. Ver en: [goo.gl/1wTqIP](http://goo.gl/1wTqIP)

íntegramente en el gobierno central. El año 2016 ocurre lo mismo con los cerca de S/. 9000 millones de incremento en el presupuesto.

Esta decisión del Gobierno tiene relación con las dificultades que tuvo (y tiene) el aparato estatal en la ejecución del gasto de inversión, atribuidas estas interesadamente a la supuesta ineficacia de los gobiernos subnacionales para ejecutar las inversiones previstas<sup>17</sup>, sumado a los graves hechos de corrupción ocurridos en los años 2013 y 2014 en los gobiernos de Áncash, Tumbes, Cajamarca, entre otros, los que terminaron con autoridades y funcionarios denunciados e incluso encarcelados.

**Gráfico n° 4**  
**Distribución del incremento presupuestal por niveles de gobierno, 2011-2016**



La implementación más acelerada de obras mediante la modalidad de APP y de Obras por Impuestos ha sido la respuesta del Gobierno para apurar las inversiones y avanzar en la disminución de las brechas de infraestructura. El gasto público destinado a cofinanciar las APP ha pasado de 2054 millones el 2012 a 3997 millones el 2015. Esta modalidad puede aportar al objetivo del Gobierno

<sup>17</sup> Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). «Perú registró cifras récord en gasto e inversión pública en el 2015». *mef.gob.pe*, Lima, 2 de enero del 2016. Ver en: [goo.gl/GX0mVW](http://goo.gl/GX0mVW)

siempre y cuando se fortalezca la transparencia, la evaluación de sus resultados y la supervisión efectiva por parte del Estado para evitar el incremento de los costos mediante adendas, así como tener un buen control de los riesgos fiscales que implican<sup>18</sup>.

### ***El Presupuesto por Resultados (PpR) avanza lento***

La implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) es otra de las apuestas del Gobierno como estrategia para mejorar la asignación y la calidad del gasto público. El MEF se planteó como objetivo «que cerca del 100% del presupuesto programable (excluyendo gasto previsional, financiero y administrativo) sea formulado en programas con lógica de resultados antes de finalizar este gobierno»<sup>19</sup>.

Sin embargo, hay evidencias de que la implementación del PpR avanza lentamente, con efectos poco visibles y en pocos programas. En primer lugar, la inclusión de esta metodología ha pasado de abarcar el 30% del presupuesto programable el 2012 a 51% el 2015, cifra bastante lejos de la meta anunciada (cerca del 100%). Así, el 2012 existían 60 Programas Presupuestales (PP), teniendo actualmente un total de 90. Cabe recalcar que las críticas más importantes sobre este punto tienen que ver más con los aspectos cualitativos que con los cuantitativos de su implementación.

Según una reciente publicación del MEF<sup>20</sup>, se ha producido un incremento muy acelerado en la cobertura de los PP, aunque el avance en términos de calidad de su implementación es bajo, entre otras razones, por diseños inadecuados, insuficiente capacitación, poca motivación de los funcionarios públicos involucrados y por

---

<sup>18</sup> GPC. *APP y Obras por Impuestos: reflexiones a partir de la experiencia*. Documento de trabajo. Lima: GPC, 2016.

<sup>19</sup> Declaración de principios de Política Fiscal del Marco Macroeconómico Multianual 2014-2016.

<sup>20</sup> García, Orlando. *Las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal para la mejora del Gasto Público*. Lima: MEF, 2016.

la alta rotación de técnicos y altos funcionarios. A ello hay que añadir el enfoque altamente centralista del PpR, según el cual los gobiernos regionales y locales aparecen como meros ejecutores de las prioridades definidas por los sectores.

Según los evaluadores externos, «el MEF basa el logro de sus objetivos en el ejercicio de su autoridad y no en el convencimiento del resto de las entidades sobre la utilidad del Presupuesto por Resultados para la mejora de la gestión». Además, en muchos casos las actividades relacionadas con la implementación del PpR se llevan a cabo más por cumplir con las exigencias del MEF que por el convencimiento de los beneficios de este enfoque de gestión basado en resultados. Por otro lado, el documento citado identifica déficits de capacitación no solamente en los sectores que diseñan e implementan los PP sino en el propio MEF encargado de dirigir el sistema. Asimismo, es importante anotar que las capacitaciones y la difusión del PpR están altamente centralizadas, llegando más a los funcionarios de las oficinas de presupuesto, lo que se evidencia en los problemas de articulación territorial en la implementación.

Otro de los aspectos críticos para el avance del PpR es la ausencia o escasa articulación de los tres niveles de gobierno para la entrega de los bienes y servicios al ciudadano que consideran los PP. Una falla de origen del PpR implementado mediante programas<sup>21</sup> es la virtual exclusión de los gobiernos regionales y locales en su diseño e implementación, cuando ellos son los que tienen las funciones y competencias más importantes para la prestación de los servicios.

Como consecuencia de dicha exclusión la asignación del gasto sigue teniendo un fuerte peso inercial, avanzándose poco en la programación presupuestal basada en las necesidades de gasto y

---

<sup>21</sup> En su versión inicial los programas estratégicos del Presupuesto por Resultados (PpR) sí tenían una visión más articuladora de los tres niveles de gobierno.



en las competencias y funciones de cada nivel de gobierno<sup>22</sup>. Es más o menos claro que no se puede dar un verdadero impulso y profundidad a la implementación del PpR si no se incluye realmente a los gobiernos subnacionales y no se retoman algunos aspectos de la reforma descentralista relacionados con la mejora de su gestión.

#### 4. El cumplimiento de las metas fiscales

Hasta el año 2013 el MEF mantenía sus proyecciones optimistas con un superávit fiscal del 0.7% del PBI, para dicho año, y de 0.5% del PBI hasta el 2016<sup>23</sup>. Ante la evidencia de la desaceleración económica con un crecimiento de solo 2.4% para el 2014 es que se introducen ajustes a la baja en las proyecciones sobre ingresos y, por consiguiente, en el resultado económico convencional y estructural<sup>24</sup>, con cifras negativas hasta el año 2017.

Es así que el 2014 aparece el déficit fiscal, acrecentándose el 2015, proyectándose para el 2016 en un déficit de 2.6% del PBI. En otras palabras, se deja de tener ahorros, los ingresos ya no alcanzan para financiar los gastos, por lo que hay que recurrir al endeudamiento. Pero, como ya señalamos antes, este resultado es producto no solo de la disminución de los ingresos por la desaceleración económica, sino también por la decisión del Gobierno de rebajar el IR el año 2014, cediendo a presiones de los grupos de poder empresarial, lo que se tradujo en menores ingresos fiscales. Así, el 2015 la reducción de los ingresos fiscales fue de S/. 5500 millones de soles, de los cuales una buena parte se deben a dicha rebaja.

---

<sup>22</sup> Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). *Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional*. Lima: ANGR, 2015.

<sup>23</sup> Declaración de principios de Política Fiscal del Marco Macroeconómico Multianual 2014-2016.

<sup>24</sup> El resultado estructural aísla el efecto del ciclo económico en las cuentas fiscales, es decir, retira el efecto de las alzas y bajas en los precios de las exportaciones.

Como consecuencia de la disminución de los ingresos y el creciente déficit fiscal, las proyecciones sobre un endeudamiento decreciente realizadas el año 2012 no se han cumplido. Si lo hubieran hecho, se proyectaba una deuda equivalente al 15% del PBI para el 2015, en lugar del 23.3% que tuvimos luego de haber alcanzado el punto más bajo el 2013 con 19.6%. Para el presente año, el último Marco Macroeconómico proyecta una deuda igual al 25.2% del PBI.

En suma, la situación fiscal que heredará el próximo gobierno estará caracterizada por una disminución de los ingresos y un déficit fiscal creciente que está siendo financiado mediante endeudamiento. Sin embargo, junto a ello se cuenta con ahorros acumulados en años anteriores y un fondo de estabilización fiscal que bordea los 9000 millones de dólares. En el contexto actual, estamos lejos de alcanzar la meta de presión tributaria de 18% del PBI, haciéndose nuestra estructura tributaria más regresiva. Se ha producido, además, una fuerte recentralización en el manejo del presupuesto nacional, que genera malestar en las regiones, con un Estado que sigue enfrentando grandes dificultades para la gestión de las inversiones dándole a estas una mayor velocidad y calidad en el gasto que asegure impactos positivos.

## **5. Los desafíos de la política fiscal**

Las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019 estiman una ligera recuperación del crecimiento económico para el 2016, con 3.8%, y para los próximos tres años un promedio de 4.2%, basado en el mayor dinamismo del sector minero (hasta el 2017), la ejecución de megaproyectos de infraestructura y una recuperación del crecimiento del sector no primario de la economía. A juzgar por lo ocurrido en los últimos tres años en los que las proyecciones del MEF no se cumplieron, y considerando que tendremos un contexto externo no favorable, las cifras

publicadas para los próximos años persisten en el optimismo, y así lo ha hecho notar el propio Consejo Fiscal<sup>25</sup>.

En este punto, cabe recalcar que la situación económica descrita es poco propicia para la aplicación de las propuestas de los candidatos que disputan la segunda vuelta sin que se afecte la sostenibilidad fiscal. Si bien ambos grupos políticos plantean reactivar la economía aplicando un impulso fiscal y promoviendo la formalización de las Micro y Pequeñas Empresas (Mypes), lo hacen con estrategias diferentes.

Las propuestas de Pedro Pablo Kuczynski de disminuir impuestos y aumentar la inversión pública, con énfasis en agua y saneamiento, no cuadran para una economía cuyos ingresos disminuyen y tiene un déficit fiscal creciente. La rebaja del IGV hasta llegar al 15% en tres años tendría un costo fiscal anual de S/. 500 millones de soles, sin contar el que tendría la exoneración del pago de IR a la reinversión de utilidades de las empresas. Los críticos han señalado que no hay evidencia de que la rebaja de impuestos contribuya a mejorar la recaudación y aumentar la presión tributaria hasta 20%.

Por su parte, Keiko Fujimori plantea la llamada «tributación cero» para las Mypes que empiezan un negocio, por dos años, con lo cual lograrían su formalización. Por el lado fiscal, proponen lograr un impulso fiscal equivalente al 1.5% del PBI utilizando el fondo de estabilización y los ahorros disponibles. Para las municipalidades, ofrecen entregarles un punto porcentual del IGV adicional, entre otras ofertas que tienen un claro sesgo populista.

Con los ingresos a la baja, un mayor gasto solo puede financiarse a costa de un mayor déficit fiscal y un mayor endeudamiento, llevando el ratio deuda/PBI muy por encima del 25.2% proyectado para el 2016 por el último Marco Macroeconómico, lo cual podría afectar la sostenibilidad fiscal y aumentar el riesgo país.

---

<sup>25</sup> Informe n° 002-2016-CF. Opinión del Consejo Fiscal sobre el Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019.

Así, el mayor desafío del próximo gobierno es, por un lado, incrementar la base de los ingresos fiscales estructurales que financien las inversiones futuras y las reformas en curso (en educación, salud, administración pública, reforzamiento de la contraloría, seguridad ciudadana, entre otros) y, por otro lado, tener un manejo prudente de los ahorros acumulados para dinamizar la actividad económica a través de un mayor gasto público. Para ello se requiere fortalecer la Sunat y tomar medidas para disminuir los gastos tributarios, ampliar realmente la base tributaria, combatir la evasión y elusión de empresas transnacionales que transfieren recursos hacia paraísos fiscales, entre otras medidas.