



***Un rompecabezas elusivo:
La reconstrucción del Espacio Fiscal en el periodo
2026-2031
Carlos Casas Tragodara***

Un rompecabezas elusivo: *La reconstrucción del Espacio Fiscal en el periodo 2026-2031*

Carlos Casas Tragodara

Introducción

El crecimiento y por lo tanto el bienestar de las personas que viven en un país se basa de varios pilares. Uno de ellos, que podríamos llamar cimiento, es la estabilidad macroeconómica. Sin esta no es posible crecer a tasas altas que el país necesita. Por supuesto que no es el único factor, se deben agregar otros como la inversión privada, inversión pública de calidad, desarrollo efectivo del capital humano, adecuadas instituciones económicas entre otras. Pero si nos detenemos un momento a reflexionar en las líneas anteriores ninguna de ellas es posible sin la estabilidad macroeconómica.

Siguiendo a Ocampo (2008) "La estabilidad macroeconómica abarca la estabilidad de precios, políticas fiscales sólidas, una economía real eficiente, sostenibilidad de la deuda y balances saludables en los sectores público y privado, requiriendo el uso coordinado de diversos instrumentos de política económica" (Ocampo, 2008). Si contamos con los elementos descritos en esta definición, un resultado de mantener la estabilidad macroeconómica será el incremento de la inversión privada, inversión pública que atienda las necesidades de las personas y otros factores derivados. Por ello es una condición necesaria para el crecimiento. Ello no garantiza que se que lo anterior ocurra porque ello dependerá de otras políticas públicas pero lo que es cierto es que sin ellas el crecimiento económico no será posible.

Entrando en mayor detalle, la política macroeconómica tiene dos soportes importantes. El primero de ellos es la política monetaria y la segunda la política fiscal. El objetivo de la política monetaria es mantener la fortaleza de la moneda al mantener la inflación controlada. "La política fiscal se refiere al uso del gasto de gobierno y establecer impuestos para influenciar en la economía" (Horton & Ganainy, 2009). En el caso de la política fiscal los objetivos son diversos pero lo que se debe buscar siempre es mantener en el mediano plazo el equilibrio entre ingresos y gastos. Esto es más complejo debido a que el Estado debe hacer un uso eficiente de los recursos para atender las demandas de las personas y establecer impuestos que generen la menor cantidad de distorsiones y permitan tener un esquema progresivo de tal forma de que aquellos que obtengan más ingresos contribuyan en mayor proporción que los que menos ingresos tienen.

Los mecanismos de transmisión de la política fiscal son diversos pero vamos a centrarnos en aquellos que tienen un impacto en la vida de las personas tanto en el corto como el largo plazo. Asimismo en lo que mayor énfasis se hará es en el tema del equilibrio fiscal conocido también como sostenibilidad fiscal que se refiere a que los ingresos y gastos en promedio a través de los años deben ser similares. Luego veremos cuál es la situación fiscal del Perú en la actualidad y definiremos lo que es el "espacio fiscal" que es vital como un seguro ante cualquier eventualidad. Veremos que, como siempre, no se puede vivir gastando más de lo que se tiene. Es un principio básico que se aplica a las personas, a las empresas y al Estado. Estas situaciones son insostenibles y terminan con la quiebra de aquellos que gastan más de lo que reciben de ingresos. Analizaremos también las opciones de política que se tienen para poder mejorar este espacio fiscal.

El efecto de la política fiscal en las personas y empresas

La política fiscal no es ajena a la vida diaria de las personas. Está presente en cada cosa que hacemos prácticamente. Revisemos algunas de ellas:

1. Cuando uno paga impuestos ve los efectos de la política fiscal. Al declarar los ingresos recibidos en un año o al comprar cualquier producto en una tienda formal una está pagando impuestos. Esto está relacionado con la política de ingresos llamada política tributaria. El Estado necesita recursos para financiar los bienes que provee y para ello es que cobra impuestos. Si estos

Resumen

El crecimiento económico y el bienestar de la población dependen en gran medida de la estabilidad macroeconómica, que actúa como cimiento para la inversión privada y pública, el desarrollo del capital humano y la eficiencia de las instituciones económicas. Este trabajo analiza la importancia de la política fiscal y monetaria para mantener la fortaleza de la moneda, controlar la inflación y asegurar un equilibrio sostenible entre ingresos y gastos del Estado. Se hace especial énfasis en el concepto de "espacio fiscal", entendido como la capacidad del gobierno para enfrentar eventualidades sin comprometer la sostenibilidad financiera. Asimismo, se discuten los mecanismos mediante los cuales la política fiscal impacta en la vida de las personas y cómo un manejo responsable de los recursos públicos contribuye al crecimiento sostenible. El documento plantea además alternativas de política que permiten ampliar el espacio fiscal y fortalecer la estabilidad económica del Perú en el periodo 2026-2031.

son elevados pueden encarecer los precios de los productos o reducir nuestro ingreso disponible. Y cuando los impuestos se reducen los precios bajan o nuestros ingresos disponibles aumentan lo cual lleva a que podamos aumentar el gasto.

2. Por el lado del gasto también sentimos los efectos. Sabemos que el Estado debe brindar bienes y servicios a la población. Estos bienes desde el punto de vista económico pueden ser públicos o privados con una alta externalidad. Esto implica que a través del gasto se cubren necesidades de la población. Un tema importante aquí es la cobertura que se logra (a cuántas personas se atienden) y la calidad del mismo. Si el Estado presenta muchas ineficiencias en su operación se desperdician recursos así como cuando existe corrupción. Por ello la necesidad de aumentar la calidad del gasto para poder hacer más con lo mismo.

Un tema transversal a toda la economía y la política fiscal es la informalidad. Como sabemos si buena parte de los agentes económicos que deberían pagar impuestos no lo hacen el Estado no cuenta con los recursos suficientes para cubrir sus gastos o, en su defecto, se ve obligado a elevar las tasas impositivas a los que pagan impuestos con lo cual se genera una gran desigualdad o muchas empresas y personas prefieren convertirse en informales. Por ello, políticas públicas que busquen reducir la informalidad deben ser prioritarias para que la carga fiscal promedio se reduzca y el nivel del gasto público aumente.

Efectos no tan directos porque no se presentan en el corto plazo.

En un hogar o en una empresa no se puede gastar más de los ingresos siempre. Este comportamiento se puede tener en el corto o mediano plazo a través de la acumulación de deuda pero ello tiene un límite. Si los niveles de deuda son muy altos aquellos que nos financian ya no lo hacen por lo que no se puede seguir gastando más de los ingresos con que contamos. Esta situación a la larga se corrige mediante varias vías dado que la deuda tiene que pagarse. La primera situación es aumentar los ingresos pero ello no es tan fácil. La más utilizada es la reducción drástica de gastos para poder generar el flujo de dinero que permita ir pagando la deuda. En los casos extremos lo que vemos es que se produce un embargo en donde el acreedor se cobra la deuda con las garantías que pueda como automóviles, viviendas, electrodomésticos etc. Las dos últimas vías son dolorosas porque implica una disminución de bienestar porque los activos disminuyen y ya no se puede contar con los servicios que brindan en una empresa o un hogar. Si ya no contamos con un auto porque el acreedor lo embargó para cubrir la deuda tendremos que moviizarnos en transporte público. Si se opta por reducir los gastos ello quiere decir que disminuirá el consumo en el hogar o la producción en una empresa. En el primer caso se dejarán de cubrir ciertas necesidades y ello disminuirá el nivel de bienestar. En el caso de las empresas habrá despidos, disminución de la producción o hasta el cierre de una empresa lo cual destruye valor en una sociedad.

En el caso de los países la situación es similar pero con matices. La vía del embargo es complicada aunque a veces la hemos observado en la historia del Perú reciente¹ (Thorne, 1991). Por tanto, los caminos que quedan cuando la deuda no se puede pagar es aumentar los ingresos vía impuestos o eliminación de exoneraciones o una reducción del gasto. Generalmente el camino utilizado es una combinación de ambos. Desde el punto de vista de los hogares y las empresas este camino que recibe el nombre de “ajuste estructural” (IMF, 2002) es muy costoso porque obliga a cambiar patrones de comportamiento para que el país lleve a su deuda pública a niveles manejables. El problema es que cuanto más pasa el tiempo el ajuste tiene que ser mayor. Por ello debemos observar la trayectoria de la deuda pública de tal forma que crezca dentro de ciertos límites.

La historia que hemos narrado ha ocurrido muchas veces en el Perú y ha sido muy costoso cuando las políticas fiscales son muy expansivas y los gastos empiezan a financiarse cada vez más con una mayor proporción de deuda. El costo del ajuste lo asume la sociedad y afecta el crecimiento de largo plazo del país. Esto suele ocurrir porque el gasto que es más flexible para reducir es el de inversión y con ello se deja de construir la infraestructura que el país necesita. Si se opta por la reducción de gasto corriente ello puede llevar a despidos o reducciones de sueldos de los funcionarios públicos que genera un ambiente de mayor conflictividad.

La lección que debemos concluir de lo descrito hasta el momento es que el Estado no debe gastar más de lo recibe por mucho tiempo. Si hay problemas temporales podemos gastar más pero con el compromiso de pagarlo en el corto plazo pero ello no se puede mantener para siempre.

Esto nos lleva a dos conceptos que son claves pero que muchas veces el ciudadano de a pie no los entiende y al final son los que pagan la cuenta del mal manejo de las finanzas públicas. El primero de ellos es el de la sostenibilidad fiscal. Se dice que se “alcanza la sostenibilidad fiscal cuando el resultado primario responde positivamente al nivel de deuda pública” (Bohn, 1998). En otras palabras lo que nos dice esta definición técnica es que debes generar los suficientes recursos para pagar la deuda si esta aumenta.

El resultado primario (RP) se define como:

$$RP = \text{Ingresos} - \text{Gastos no Financieros}$$

Esto es al total de los ingresos se le restan los gastos no financieros que no incluyen los pagos de intereses por la deuda pública. Este indicador se utiliza mucho para analizar si un país está aumentando peligrosamente su deuda. En el fondo analiza la capacidad de pago de la deuda. Por ello la definición que hemos planteado nos indica que si el nivel de deuda pública está en aumento, el resultado primario debe aumentar lo que implica que debemos generar los recursos para poder pagar la deuda en el futuro. Por ello si la deuda entra en un

¹ En los años 80 al no pagar la deuda externa por decisión del gobierno de turno, el oro del Banco Central depositado en la Reserva federal del Nueva York y el Banco de Inglaterra fueron congelados como medida preventiva por parte de los acreedores. Otro episodios que debemos recordar en la historia del Perú fue el pago de la deuda externa del Perú a través del establecimiento de un monopolio por parte de la casa Dreyfus de origen francés en lo que se denominó el Contrato Dreyfus (Neojovich, 2014)

camino que la hace insostenible más temprano que tarde se tendrá que ejecutar un ajuste estructural fiscal para revertir esa tendencia con el costo para la sociedad que ello implica.

Esto nos ilustra el carácter intertemporal de muchas de las decisiones que tomamos. Esto implica comparar el hoy versus el mañana. El problema es que sociedades y autoridades que sólo miran el presente pueden generar problemas en el futuro. Existe una restricción de recursos y debemos quedarnos con esta idea: El que decide gastar por encima de sus ingresos en el presente está decidiendo gastar menos en el futuro porque la deuda tendrá que pagarse. Ello implica tener una tasa de descuento alta o, en otras palabras, que no nos interesa hoy el futuro. El problema es que ello se paga caro. Debemos ser observadores y cuidadosos con nuestro nivel de deuda. Esto implica que el responsable de la política fiscal en el Perú que es el Ministerio de Economía y Finanzas asegure un manejo adecuado. El marco institucional peruano incluye también al Consejo Fiscal² que tiene como rol principal realizar una vigilancia de las cuentas fiscales y que emite informes no vinculantes sobre la situación de ésta. Su labor es llamar la atención sobre los posibles riesgos fiscales que podrían llevar a la insostenibilidad de la deuda.

El grado de inversión

Otro concepto del cual se habla mucho es el grado de inversión. Para entender esto debemos mencionar que existen instituciones privadas independientes que hacen una evaluación de la deuda de empresas y países (la deuda o bono que emite un país recibe el nombre de bono soberano porque es emitido por la República del Perú). Ellas ven la capacidad del deudor para pagar la deuda y con ello dan una calificación³. Esta calificación utiliza letras. Si la probabilidad de pago de un bono es alta porque el deudor está en buenas condiciones se le da una buena calificación de riesgo. En general el rendimiento de un bono está en función al riesgo que presenta el deudor. Por ello aquellos con una alta probabilidad de pago se les asigna una categoría que se denomina Grado de inversión. Existe toda una escala y cuando se traspasa cierto umbral porque las condiciones del deudor se deterioran (se produce una degradación de la calificación o un *downgrade*) se puede llegar a calificar al bono como “bono basura”. ¿Ello cómo nos impacta? Pues bien, en finanzas existe un principio, inspirado en el sentido común que si algún activo financiero presenta un alto riesgo (de que no se pague) entonces la tasa de interés que se tiene que ofrecer tiene que ser alta para compensar al inversionista por asumir un alto riesgo. En el caso de los bonos soberanos si estos tienen la calificación de “grado de inversión” la tasa de interés será baja y ello repercute en toda la economía porque las tasas de interés de los préstamos se guían por esa tasa de interés (y por la tasa de referencia del Banco Central) para fijar la tasa que cobran por los préstamos. Por ello si se produce una pérdida del grado de inversión de los bonos soberanos emitidos por el Estado ello implicará un encarecimiento del crédito por lo que los prestamistas cobrarán tasas más altas a los solicitantes o los que tengan un crédito vigente si la tasa de interés del mismo es flotante. Un alza de la tasa de interés afecta la actividad económica y si es pronunciada puede causar una recesión porque desincentiva el consumo y la inversión.

Esta es otra consecuencia de un manejo no prolijo de nuestras finanzas públicas. Si los déficits se mantienen en el tiempo nuestra deuda crece y la probabilidad de pagar la misma disminuye, se puede rebajar la calificación y al perder el grado de inversión sufriremos con un crédito más caro.

Para tener una idea de las calificaciones de las tres principales agencias presentamos el siguiente cuadro:

Agencia	Grado de Inversión	Bono “basura”
Moody´s	Aaa a Baa3	Ba1 o inferior
S&P	AAA a BBB-	BB+ o inferior
Fitch	AAA a BBB-	BB+ o inferior

Fuente: Agencias de calificación de riesgo

Los conceptos que hemos desarrollado hasta el momento buscan crear conciencia en la ciudadanía y los candidatos políticos acerca de la importancia del manejo responsable de las finanzas públicas. Como hemos visto, las decisiones acerca de los gastos e impuestos tienen repercusiones que no sólo se limitan al corto plazo sino al largo plazo. Es más estas decisiones pueden impactar en la desigualdad en sentido intertemporal debido a que si esta generación se endeuda, la siguiente es la que tendrá que pagar lo que genera disparidades intergeneracionales.

Una política fiscal prudente es lo más recomendable si queremos mantener las bases sobre las cuales se puede construir un proceso de crecimiento sostenible que es el único camino para mejorar la prosperidad de las naciones⁴.

2 El Consejo Fiscal es una comisión autónoma y técnica del sector público, que fortalece la transparencia e institucionalidad de las finanzas públicas, a través del análisis y seguimiento de las políticas fiscales, su consistencia con el ciclo económico y la sostenibilidad fiscal.

El Consejo Fiscal emite opinión no vinculante a través de informes, en las siguientes materias:

a. La modificación y el cumplimiento de las reglas macrofiscales y de las reglas fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos locales.

b. Las proyecciones macroeconómicas contempladas en el Marco Macroeconómico Multianual.

c. La evolución de las finanzas públicas de corto, mediano y largo plazo.

d. La metodología para el cálculo del resultado fiscal estructural.

3 En el mundo existen tres clasificadoras de riesgo con mayor reputación que son Moody´s, Standard and Poors (S&P) y Fitch Ratings. Ellas evalúan anualmente la deuda

4 Debemos mencionar que ello debe complementarse con otras políticas, pero sin estabilidad macro nada de lo que hagamos como política redistributiva podrá funcionar. En el Perú lo macro funciona bien, pero lo micro es donde tenemos las fallas.

El Espacio Fiscal

Un tema que es recurrente en los últimos años es el del espacio fiscal. Este es un concepto que ha estado en constante debate en los últimos años sobre todo luego de los shocks adversos que significaron tanto la crisis financiera del 2008-2009 como la afectación de la actividad económica durante la pandemia del COVID-19. Una primera definición que es la original es “la disponibilidad de capacidad presupuestal que permite a un gobierno proveer recursos para un propósito deseado sin poner en riesgo la sostenibilidad de la posición financiera del gobierno” (Heller, 2005).

Esto se puede pensar de dos formas en la actualidad:

1. Un determinado gobierno desea llevar a cabo un gasto en determinado sector. Supongamos que hay una promesa electoral o un objetivo nacional basado en evidencia que implique que se debe gastar más en obras de saneamiento en el país. Esto significa que se debe gastar más en ello. Si al inicio las cuentas fiscales están equilibradas se puede optar por varias medidas. La primera de ellas sería intentar subir los impuestos quizás en materias que no están gravadas o eliminar exoneraciones. Otro camino es reducir el presupuesto en partidas que no han sido muy productivas y cuya ejecución ha sido pobre. Esta reasignación implica liberar recursos y por ello se crea un “espacio fiscal” que no afecta el equilibrio.

Otra forma de elevar el gasto es a través de la emisión de mayor deuda para levantar recursos y financiar las obras de infraestructura necesarias. Esto puede implicar que en el corto plazo, el gasto será más elevado que los ingresos. Pero si las inversiones generan beneficios en el mediano plazo porque disminuyen las enfermedades diarreicas o eleva la productividad de las personas entonces se pueden generar los recursos que compensen el gasto inicial que se hizo. En ninguno de los dos casos se puso en peligro las finanzas públicas. Esto tiene dos condiciones: Que el desequilibrio fiscal no sea permanente y que la deuda si bien puede crecer en el corto plazo, sea pagada en los siguientes años.

2. La segunda forma está asociada al ciclo económico. La economía en general está expuesta a shocks inesperados que pueden afectar negativamente la economía. Uno de los roles de la política fiscal es buscar compensar por las caídas en la producción cuando la economía recibe shocks negativos. Cuando ello ocurre el gasto privado cae y debe producirse un impulso fiscal que busque compensar ello. Esto es lo que se conoce como el rol contracíclico de la política fiscal que sólo debe aplicarse cuando ocurren eventos excepcionales. De ello hemos tenido dos episodios en los últimos 20 años: La crisis financiera del 2008-2009 y la pandemia del COVID. Todos los países tuvieron políticas fiscales expansivas para tratar de reactivar sus economías. En el último evento según cifras del Fondo Monetario Internacional el monto destinado al programa de garantías Reactiva Perú que buscaba garantizar el flujo de crédito a las empresas que lo necesitaban para seguir operando y no romper la cadena de pagos representó un 9,6% del PBI. Por otro lado los programas de apoyo a los grupos más necesitados y el mayor gasto de salud que implicó la pandemia generó un déficit fiscal de 8.9% (BCRP, 2021). Ello se pudo financiar a través de endeudamiento (en este caso necesario) haciendo que nuestro ratio de endeudamiento con respecto al PBI se incrementara considerablemente⁵.

En el caso de la política contracíclica, lo importante es contar con recursos para poder intervenir sin poner en riesgo las finanzas públicas en el largo plazo. La deuda de todos los países se incrementó en el año 2020.

Esa capacidad de poder intervenir en casos de emergencia de manera efectiva se logra cuando se tiene espacio fiscal. Por ello una segunda definición sobre la cual existe mayor consenso es “la capacidad de un gobierno para aumentar el gasto público o reducir impuestos sin poner en peligro la sostenibilidad de su posición fiscal o la estabilidad macroeconómica” (Heller, 2005).

La literatura sobre el espacio fiscal ha ido creciendo en el tiempo debido a los eventos ya descritos. Por ejemplo (Cheng & Pitterle, 2018) buscan darle una visión más amplia en donde plantean que el nivel de deuda o los indicadores de espacio fiscal deben adecuarse a cada país por lo que las comparaciones internacionales no son adecuadas. Por otro lado (Aizenman & Jinjarak, 2010) buscan adaptar el concepto pero después de la crisis financiera del 2008-2009 buscando determinar cuántos años deben transcurrir para pagar la deuda incurrida en los planes de estímulo fiscal implementados en diferentes países del mundo. (Romer & Romer, 2019) analizan la capacidad que tiene un país para intervenir cuando surge una crisis y que está relacionada a los ratios de deuda sobre PBI previos a la crisis. De la misma manera después de la crisis los mercados o los mismos policymakers toman la decisión de tener políticas austeras para poder pagar la deuda asumida durante la crisis. A partir de este debate han surgido una serie de indicadores de espacio fiscal donde (Kurlat, Kose, Ohnsorge, & Sugawara, 2017) plantean una serie de indicadores sobre el espacio fiscal tomando en cuenta las diversas dimensiones que se resumen en (Kose, Ohnsorge, & Naotaka, 2018)⁶

En el caso del Perú todo lo anterior lo podemos resumir en la siguiente pregunta: ¿Tenemos los recursos suficientes (o el espacio suficiente) para afrontar una nueva crisis que pueda aparecer en el futuro o impulsar un gasto que se considere necesario? Mucho de nuestro espacio se redujo con el esfuerzo que implicó impulsar la economía en medio de la pandemia. Por ello es indispensable analizar si tenemos la capacidad de reconstruir los amortiguadores que nos permitan afrontar la siguiente crisis.

5 De hecho, el ratio se incrementó de cerca de 26% en el año 2019 a 34% en el año 2020 dado que tuvimos un déficit fiscal superior al 9% debido al mayor gasto que implicó la pandemia y la caída de ingresos debido a la cuarentena que se aplicó durante ese año.

6 Estos indicadores se pueden agrupar bajo cuatro dimensiones: Sostenibilidad de la deuda del gobierno, Composición de la hoja de balance, pasivos contingentes y percepción del mercado.

La situación del Perú

Como hemos mencionado el último episodio de la pandemia significó un gran esfuerzo desde el punto de vista fiscal debido a la cantidad de recursos que se inyectaron en la economía.

Debemos tomar en cuenta que en el Perú tenemos ciertos indicadores que se conocen como reglas fiscales (Kopits & Symansky, 1998) y que se aplican en una serie de países. Las reglas fiscales son una restricción numérica permanente sobre agregados fiscales clave (déficit, deuda, gasto), diseñados para anclar las expectativas, reducir la discrecionalidad política y mejorar la sostenibilidad fiscal. En el caso concreto del Perú son dos las reglas que se aplican:

- En el caso el resultado económico como proporción del PBI: No debe exceder del 1%
- En el caso del ratio de deuda pública total con respecto al PBI: no debe exceder del 30%.

Dado este marco revisaremos cómo están nuestros indicadores y la evolución reciente para a partir de allí plantear las alternativas que tenemos a disposición para reconstruir nuestro espacio fiscal.

Como hemos mencionado existen muchos indicadores de espacio fiscal pero acá nos centraremos en los que están incluidos en la legislación actual referida a reglas fiscales. Veremos su evolución y las proyecciones pasivas que hemos estimado para estas dos magnitudes.

Sin embargo antes nos tenemos que referir al Fondo de Estabilización Fiscal (FEF)⁷. Los recursos de este fondo se pueden utilizar para una reactivación fiscal tras caídas del 0.3 % del PBI en ingresos fiscales ordinarios, financiamiento de reconstrucción y obras públicas tras emergencias naturales y el pago de deuda pública si el saldo del fondo supera el 4 % del PBI. De esta manera se cuenta con un colchón que permite incrementar el gasto público ante eventualidades como las descritas.

Como de puede apreciar en el Gráfico N° 1 el saldo del FEF fue creciendo desde el año 2007 que entró en operación. Los superávits fiscales de los primeros años de funcionamiento permitieron que este creciera hasta superar los USD 9,000 millones el año 2014. Sin embargo debido a la caída de la recaudación entre los años 2015 y 2019 el monto empezó a reducirse, llegando en el año 2019 a los USD 5,471 millones. Como sabemos el años 2020 debido a la pandemia se implementó un plan de estímulo fiscal que buscaba compensar la caída en el producto fruto de la cuarentena puesta en vigor. Esto se realizó mediante varias vías como el incremento de transferencias a los grupos más vulnerables⁸, un mayor gasto en salud debido a la emergencia sanitaria y por otro lado el establecimiento de un programa de garantías bancarias que permitió que el crédito siguiera fluyendo hacia las empresas bancarizadas para evitar la ruptura de la cadena de pagos⁹, programa que recibió el nombre de Reactiva Perú. Todo este esfuerzo tuvo que ser financiado de alguna manera. El decreto de Urgencia N° 051-2020 se establecieron una serie de medidas como:

- La utilización de los recursos de cuentas que mantenía el Estado en el Banco Central de Reserva.
- Emisión de bonos por un monto de USD 4,000 millones
- Utilización de los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal, entre otras medidas.

7 Este fondo fue creado en 1999, mediante la Ley N° 27245, Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. Sin embargo empezó a funcionar desde el año 2007. Se creó con el objetivo principal Ahorrar superávits provenientes de ingresos ordinarios, privatizaciones o concesiones, durante periodos de auge económico, para utilizarlos en fases de crisis o emergencias, sin incurrir en deuda adicional

8 Los llamados bonos para grupos de pobreza y extrema pobreza.

9 Recordemos que en episodios de shocks adversos muy fuertes en la economía el riesgo tiende a subir y las entidades financieras pueden cortar el crédito ante el aumento de la probabilidad de no pago (Stiglitz & Weiss, 1981). Esto produce que las empresas quiebren y sufren sus proveedores y sus clientes por lo que las consecuencias del racionamiento de crédito pueden ser catastróficas para una economía. Por ello mantener el flujo de crédito se convierte en una prioridad.

Gráfico 1. Saldo del FEF al cierre de cada año 2007-2024 Millones de Dólares

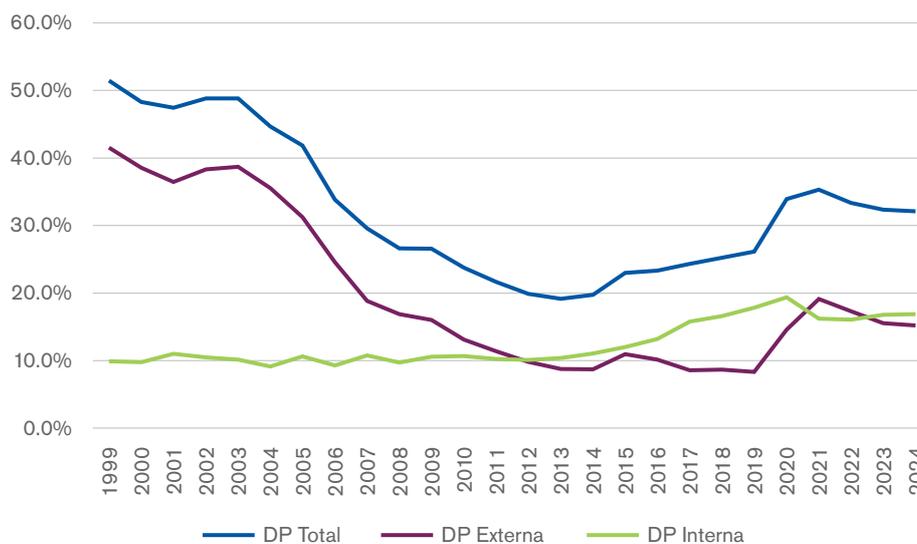


Fuente: informes trimestrales del FEF. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100299&lang=es-ES&view=article&id=4123

En el año 2020 el saldo al término del año fue de USD 1 millón¹⁰ solamente porque se usó todo el fondo para los gastos que implicó la pandemia del COVID-19. Como vemos el esfuerzo de inyección de recursos en la economía fue bastante importante. Ello se logró porque existía el espacio fiscal suficiente. Donde, como veremos, se partió de una situación inicial de recursos en el FEF y de un nivel de deuda bajo.

El gráfico N° 2 nos muestra la evolución de la deuda pública total y su descomposición entre deuda interna y externa, todo esto como proporción del PBI. Al inicio de este siglo el nivel de deuda total era mayor al 50% del PBI, luego con los precios favorables de los metales, la expansión considerable del producto y un buen manejo de pasivos el ratio de deuda con respecto al producto disminuyó hacia el año 2013 por debajo del 20%. Esto fue un esfuerzo significativo que pudo llevarse a cabo por la disciplina fiscal que se consolidó en dichos años.

Gráfico 2. Ratios de deuda pública sobre el producto. Total, interna y externa 1999-2024



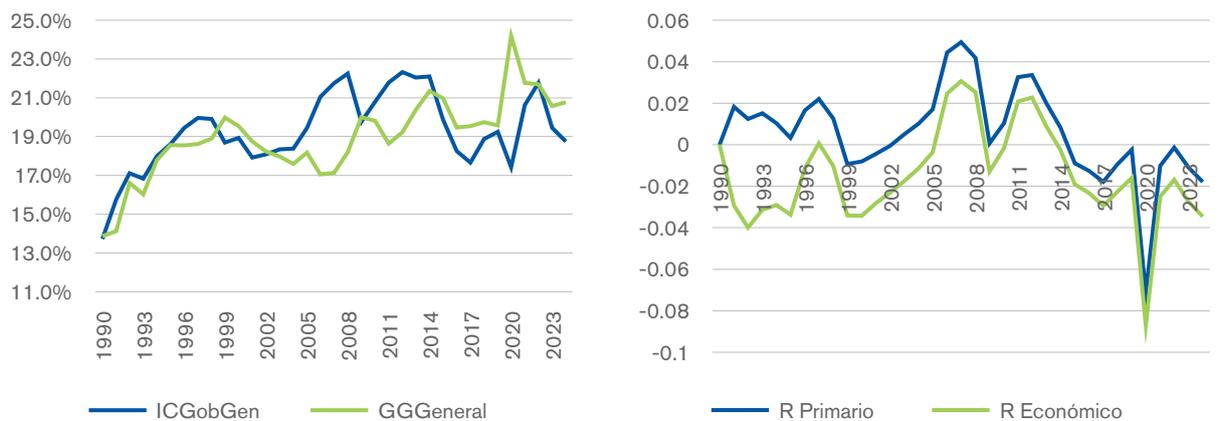
Fuente: Banco Central de Reserva

¹⁰ La legislación del FEF establece que como mínimo se debe tener USD 1 millón de saldo. Esto quiere decir que durante el año 2020 se utilizaron USD 5,470 millones para financiar los mayores gastos que fueron necesarios.

Por esos años se estableció el límite de deuda de 30% como regla fiscal. Este nivel implicaba una holgura considerable. Sin embargo, la ralentización de la economía en los años siguientes y los déficits que se dieron desde el año 2015 llevó a que la deuda aumentara. Así llegamos a un ratio de 26% a fines del año 2019. Debido al endeudamiento generado por la pandemia el año 2020, el ratio se elevó al 34% lo que está por encima del límite impuesto por la regla fiscal. Esto se originó por circunstancias extraordinarias pero se asumió el compromiso de volver a estar por debajo del límite del 30% hacia el año 2030 si es que se mantiene la disciplina fiscal.

Como ya hemos mencionado la otra regla fiscal está referida al déficit fiscal que no puede ser mayor a 1% del producto. En los gráficos N° 3 y N° 4 vemos el desempeño de los gastos e ingresos del Estado y por otro lado la evolución del resultado primario y el resultado económico (déficit) desde 1990. Una primera observación es que los gastos tienen una tendencia positiva y los ingresos son más volátiles pero desde una perspectiva de largo plazo tienden a no crecer tanto en promedio.

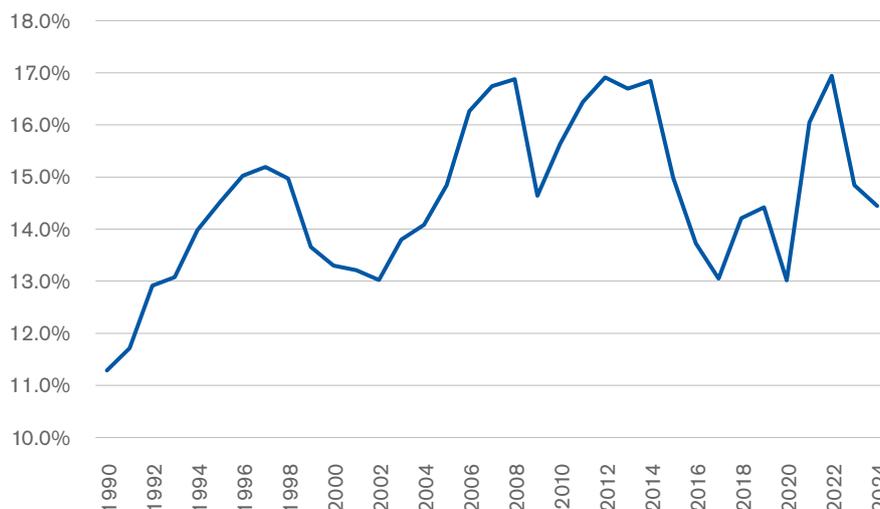
Gráficos 3. Ingresos y gastos del gobierno General y 4. Resultado primario y resultado económico. Perú 1990 – 2024. Porcentaje del PIB



Fuente: Banco Central de Reserva

Los ingresos son volátiles y suelen estar asociados a los términos de intercambio. Cuando el precio de nuestras exportaciones sube los ingresos suelen ir en la misma dirección¹¹. Por ejemplo entre los años 2006 y 2013 se tuvo valores positivos salvo los años 2009 y 2010 debido a la crisis internacional. Esa tendencia se perdió en los años posteriores donde vemos que tanto el resultado primario como el económico se ubican en el tramo negativo. Ello explica también la evolución del ratio de deuda que el año 2013 alcanzó su valor más bajo.

Gráfico 5. Nivel de presión tributaria 1990-2024



Fuente: Banco Central de Reserva

Elaboración: Propia

11 El coeficiente de correlación entre los ingresos tributarios y los términos de intercambio tiene un valor de 0.38 que refleja esta relación.

Un problema endémico de nuestra economía es el bajo nivel de presión tributaria¹² de nuestro país. Los valores en nuestro país (15.1% promedio en el periodo 2004-2024) están por debajo de los observados en promedio en América Latina (17.8%) (OECD, 2021) y muy por debajo del nivel promedio de la OECD de 24.6%. Esto refleja el alto grado de informalidad que existe en nuestra economía. Por ello, si queremos que el Estado cuente con los recursos suficientes para brindar los bienes y servicios a los cuales la población tiene derecho, un esfuerzo importante es ampliar la base tributaria.

Una mirada para los siguientes 5 años

Lo que se aprecia en los últimos años es un deterioro de las cuentas fiscales que puede convertirse en preocupante. Por un lado tenemos las iniciativas populistas del Congreso y otras medidas del ejecutivo que van a poner presión sobre nuestras cuentas fiscales. Entre estas podemos mencionar:

- Reducción del IGV para restaurantes pequeños.
- Ley que redistribuye el IGV desde el Nivel Nacional al Nivel Local.
- Incremento del gasto corriente sobre todo en remuneraciones.
- Incremento en el gasto en inversión pública sin medición de la calidad de las mismas.

Adicionalmente, dados los incentivos políticos en la actualidad y la poca capacidad del actual ejecutivo de detener estas iniciativas el peligro que se cierne sobre las finanzas públicas es considerable. El peligro es que si esta situación continúa y los ingresos permanecen relativamente constantes mientras los gastos siguen elevándose el déficit podría no volver a estar por debajo del 1% del producto y la deuda podría crecer. Esto en un contexto donde la incertidumbre global va en aumento y se mantendrá así al menos en el mediano plazo.

El mayor riesgo es que poco a poco se vaya erosionando la menguada fortaleza fiscal con la que aún contamos. Si la tendencia actual no se controla podemos terminar en una situación cercana a la insolvencia y en donde los mercados nos perciban como un país riesgoso desde el punto de vista macroeconómico. Esto aleja las inversiones foráneas y bajaría el apetito por los bonos soberanos peruanos. Todo ello redundaría en medidas fiscales contractivas que nadie desea. El problema es que cuando se da este tipo de situación y se mantiene la distorsión en el tiempo cuando se quiera corregir el desequilibrio, el costo fiscal, social y humano será mayor. Si a ello sumamos la problemática de empresas estatales como Petroperú que ha absorbido cerca de USD 2,500 a 3,000 millones en los últimos años y la situación de la empresa no mejora en el futuro se seguirá necesitando poner recursos fiscales para mantenerla a flote. Este tipo de ineficiencias y decisiones de inversión erróneas nos pasan la cuenta a todos nosotros.

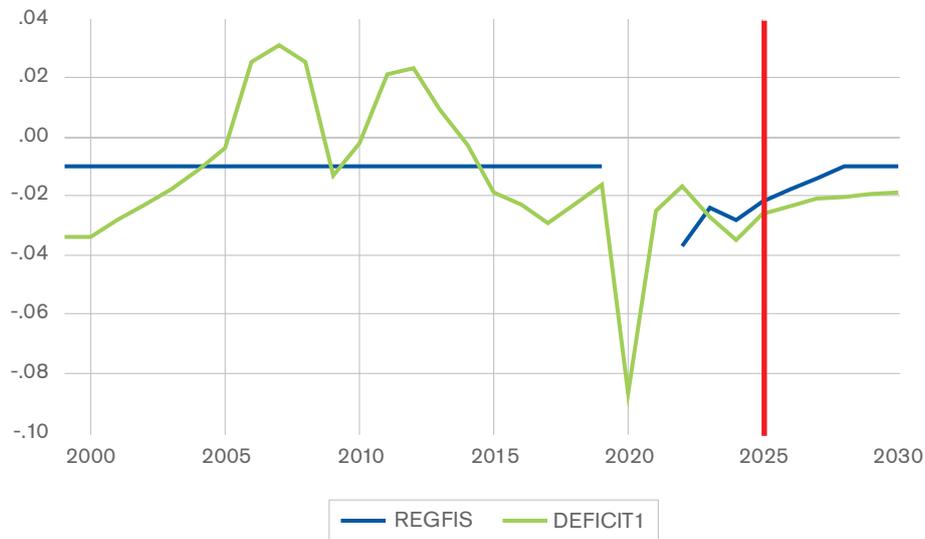
Como se puede concluir de lo expuesto hasta el momento, el panorama no pinta alentador pero el nuevo gobierno tendrá la responsabilidad de arreglar este problema o será recordado como aquel que nos llevó a una situación de inestabilidad que puede incluir perder el grado de inversión de los bonos emitidos por el Estado con los efectos perversos que ello genera.

Sobre la base de las cifras actuales y supuestos acerca de lo que puede ser el mantener el actual escenario de falta de orden en los gastos y los escasos esfuerzos por aumentar los ingresos (si no es disminuirlos a través de exoneraciones que se vienen discutiendo en el Congreso de la República) es que hemos realizado proyecciones hasta el año 2030 del resultado económico y del ratio del stock de deuda pública sobre el PBI¹³.

12 Entendida como el ratio de los ingresos recaudados por impuestos con respecto al producto bruto interno.

13 Para ello se ha utilizado modelos de series de tiempo que presentan una alta volatilidad en sus predicciones. Por ello hemos tomado el promedio de estas predicciones, pero debemos mencionar que pueden modificarse dependiendo lo que haga el siguiente gobierno.

Gráfico 6. Resultado Económico 1999 – 2024 y proyectado 2025-2030



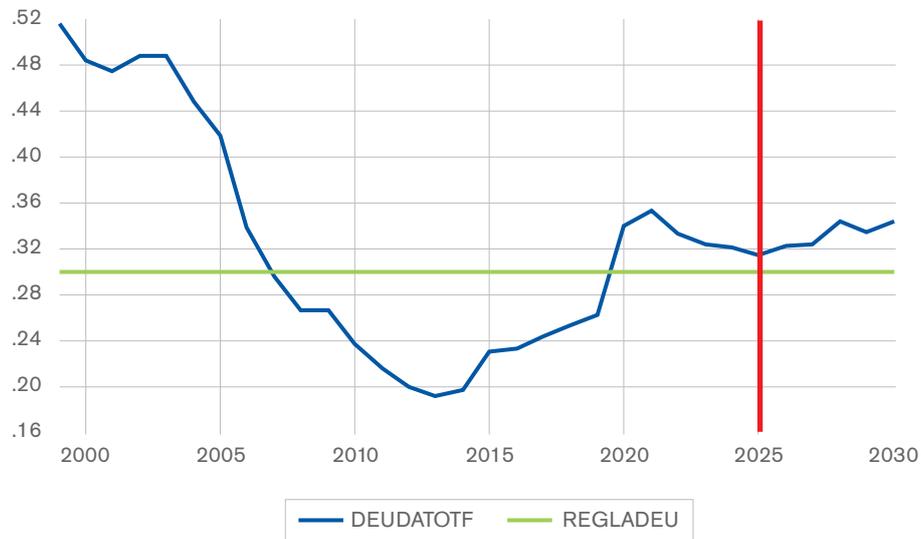
Fuente: Banco Central de Reserva, MEF
Elaboración propia

En el gráfico N° 6 podemos apreciar la evolución del resultado económico hasta el año 2024 y la proyección realizada para el período 2025-2030. La línea celeste refleja la regla fiscal de 1% como máximo para esta variable y la línea naranja lo que efectivamente ha ocurrido. Luego desde la línea vertical roja hacia la derecha son las proyecciones realizadas.

En primer lugar debe destacarse que desde el año 2014 se incumple esta regla. Ello llevó a un aumento del ratio de deuda y la utilización del FEF para compensar la reducción de ingresos tributarios debido a la caída de los precios de nuestras exportaciones minerales. La regla fiscal desaparece los años 2020 y 2021 porque dada la emergencia explicada por la pandemia era necesario incrementar el gasto y los ingresos iban a caer fuertemente. Eran situaciones extraordinarias. Sin embargo, desde el año 2022 se planteó una trayectoria llamada de consolidación fiscal en donde para el año 2026 deberíamos volver al 1%. Esto se opuso a las presiones de gasto ya mencionadas que superan los incrementos de ingresos que se han observado los últimos años. Por lo tanto, el déficit fiscal ha estado por encima del compromiso asumido¹⁴. Es más se puede apreciar que el déficit puede aumentar ligeramente hacia el final del período proyectado. Esto puede generar pérdida de confianza en la política fiscal dado que no es posible cumplir con los compromisos asumidos. La percepción de riesgo puede aumentar deteriorando nuestra calificación de riesgo y poniendo el riesgo el grado de inversión.

14 Debemos mencionar que se han modificado los límites de la deuda y actualmente el compromiso es que hacia el año 2028 se alcance el 1%

Gráfico 7. Ratios Deuda/PBI 1999-2024 y proyectado 2025-2030



Fuente: Banco Central de Reserva
Elaboración: Propia

Por otro lado, tenemos los datos proyectados del ratio de deuda para los siguientes años. La línea azul refleja el límite establecido por la regla fiscal del 30%. Como se ve hacia el año 2030 no se cumple con la meta debido a los mayores déficits. Nuevamente esto es preocupante porque la senda de este ratio puede empezar a crecer de manera considerable sobre todo si el crecimiento del producto no es sólido. Debemos recordar que estamos analizando un ratio. Si la deuda crece pero menos de lo que crece el PBI, el ratio puede disminuir. Por ello el crecimiento de la deuda no debe superar el crecimiento del PBI si es que queremos retornar al límite establecido por la regla fiscal.

Estas proyecciones no muestran un escenario favorable, sino una preocupante porque evidenciaría la falta de capacidad para cumplir con los compromisos asumidos y erosionaría la credibilidad del país y amenazaría la sostenibilidad fiscal del país. Por ello surge la gran pregunta ¿Cuáles son las opciones que tiene el país para evitar caer en la situación descrita? Intentaremos plantear las opciones en la siguiente sección.

Opciones de política para el próximo gobierno.

Como hemos visto, los problemas no son menores y si seguimos por la senda en la cual estamos podemos poner en riesgo la sostenibilidad fiscal y no poder recuperar el espacio fiscal necesario para poder afrontar cualquier shock o incrementar el gasto en alguna materia que se considere necesario. Por ello es necesario desarrollar una estrategia para recuperar el espacio fiscal y volver a cumplir con las reglas fiscales. En esta sección plantearemos algunas alternativas al respecto que puedan servir para elaborar una hoja de ruta en materia fiscal para el próximo gobierno.

A. Mejora en la recaudación

Los datos sugieren que existe mucho campo para la mejora de la recaudación en los próximos años. Ello implica una mejor fiscalización y utilización de herramientas de economía del comportamiento para generar cambios de actitudes como ya se mencionó en el caso de las medidas de corto plazo. Por otro lado una correcta fiscalización puede ayudar a identificar a los evasores. El uso de herramientas de inteligencia artificial pueden ser útiles para detectar evasión que pueda ser combatida de manera efectiva en el corto plazo, por ejemplo. Cruzar bases de datos del Estado y empezar a detectar incongruencias no es difícil en la actualidad. Sin embargo, el universo de unidades productivas y personas que se encuentran en la informalidad es bastante heterogéneo y por ello deben plantearse estrategias diferenciadas.

En principio podemos considerar dos grupos:

- a. Formales que evaden impuestos. Estas son empresas formales que realizan prácticas ilegales que implican el ocultamiento de ingresos y por ello no pagan ni IGV (realizan ventas sin factura) ni impuesto a la renta (ocultan ingresos o incrementan gastos ficticiamente).

Una proporción no menor de empresas son las que de forma deliberada evaden impuestos. Estas empresas generalmente no son grandes y tampoco son fiscalizadas por la SUNAT con la misma intensidad. Otro ejemplo son aquellas empresas nominalmente formales pero que tienen prácticas informales como pagar a un grupo de trabajadores fuera de planilla.

En el caso de las personas naturales existen casos de evasión en profesionales independientes que no declaran o no dan comprobantes por los servicios que prestan. En este grupo se encuentran los contribuyentes que perciben renta de cuarta categoría que declaran montos inferiores a los que reciben por el ejercicio profesional. De la misma manera vemos que otros grupos que reciben este tipo de renta tampoco declaran sus ingresos.

- b. Informales propiamente dichos. En el Perú, más del 80% de las unidades productivas son informales y por tanto no tributan. Las razones para ello son variadas y van desde los costos altos de la formalidad¹⁵ hasta causas más estructurales relacionadas a los mercados laborales¹⁶. Son unidades económicas de baja productividad que no generan los recursos suficientes para asumir los costos de la formalidad. En este grupo también caen actividades ilegales (delictivas) y actividades como el contrabando que implican pérdidas de recaudación. En este grupo existe una gran heterogeneidad pero comparten el hecho de una cultura que no considera al Estado dentro de sus operaciones. En este caso la aproximación desde la administración tributaria es mucho más compleja y debe trabajarse de manera coordinada en varios frentes.
 - i. Políticas de incremento de la productividad en las empresas informales conformadas por aquellos individuos no absorbidos por el sector moderno. En este segmento de empresas generalmente unipersonales es necesario desarrollar iniciativas que permitan mejorar habilidades y conocimientos en gestión, finanzas y mercadeo. Estos programas permitirán mejorar la productividad de estas empresas y que puedan asumir los costos de la formalidad. Esta es una iniciativa de mediano plazo para lo cual deben establecerse también incentivos.
 - ii. Para actividades como el contrabando debe tenerse claro que aquellos bienes con fuerte carga tributaria como aquellos que están sujetos al Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) son aquellos susceptibles en mayor proporción de generar contrabando. Por ello, es necesario contar con un régimen tributario con un alto grado de predictibilidad, así como un control más estricto de los puntos de entrada del contrabando.
 - iii. En el caso de las economías ilegales sólo queda su erradicación y cuando sea conveniente la creación de incentivos para que tributen y se integren a la cadena productiva. El gasto en seguridad ciudadana debe realizarse financiando una estrategia integral de combate a la delincuencia porque su existencia se convierte en un impuesto adicional que pagan las pequeñas y medianas empresas lo cual limita su capacidad para crecer.

Un tema adicional que no debe dejarse al azar es cómo el cambio tecnológico afecta a la recaudación tributaria. El mundo está cambiando cada vez más rápido y los avances tecnológicos van dibujando una nueva realidad. El uso de mejor tecnología de la información y la inteligencia artificial y el cambio en la tecnología de transporte supondrán fuertes retos. Si al futuro se estima que los autos serán eléctricos ello supondrá una reducción del ISC a los combustibles (que representó el 2% de la recaudación en el año 2024) deberá buscarse una forma de reemplazar esos ingresos que se dejarán de recaudar. De la misma manera el aumento del comercio electrónico y los cambios en la forma de hacer negocios en el mundo digital supondrán grandes retos que deberán analizarse para determinar la forma de gravarlos de manera eficiente (generando la menor pérdida de eficiencia en la economía) y teniendo bien claro el análisis de la incidencia de los nuevos impuestos que se establezcan para las nuevas actividades que irán apareciendo y que generan valor.

B. Reforma del Gasto

Cuando se habla de la política fiscal se le suele atribuir el logro de objetivos macroeconómicos (Yanushevsky, 2018), sin embargo recientemente se ha resaltado el rol que tiene el gasto a nivel microeconómico en la asignación de recursos y desarrollo de las personas (BID, 2018). El potencial del gasto como factor que contribuye con el crecimiento de un país es bastante importante y bajo esa perspectiva es que se le analiza ahora.

Los enfoques modernos destacan el rol que debe cumplir el gasto en el logro de objetivos de bienestar que impactan finalmente en el crecimiento a través de una mejora en los niveles de productividad de la economía. Esto se da con el desarrollo de capital humano y la provisión de infraestructura. Además están las tareas exclusivas del Estado en la provisión de bienes públicos de alcance nacional (Musgrave, 1989).

El enfoque moderno no sólo abarca la cantidad del gasto sino la calidad del mismo. En ese esfuerzo están inmersos varios países. Para hablar de la calidad del gasto se toman dos vertientes. La primera de ellas es la referida a la eficiencia técnica vinculada a poder generar más producción con la misma cantidad de insumos o la misma cantidad de producción a un costo menor. La segunda vertiente se refiere a la eficiencia en la asignación de los recursos¹⁷.

En el caso peruano existe mucho espacio de mejora en este aspecto. En función de todo lo anterior creemos que la agenda en la mejora del gasto debe incluir las siguientes tareas:

- a. Transparencia como forma de combatir la corrupción. La mejora de la calidad de gasto debe partir por una estrategia de disminuir la corrupción en las compras del Estado. Las adquisiciones de bienes y servicios y el desarrollo de obras de infraestructura son susceptibles de presentar prácticas corruptas. Para el año 2019 ambas categorías representaron el 49%

¹⁵ Entre estos se mencionan tasas impositivas elevadas y la presencia de abundante trámites y trabas burocráticas que generan que la decisión de ser informal sea una decisión costo efectiva debida a la baja probabilidad de detección, es decir una visión legalista (Soto, 1986).

¹⁶ Esta se refiere a la poca capacidad de absorción de la mano de obra por parte del sector moderno de la economía lo que genera mano de obra excedente que debe generar ingresos para sobrevivir. (OIT, 2013)

¹⁷ En este caso se puede estar gastando de manera eficiente en el sentido técnico, pero en áreas que no deberían ser prioritarias (BID, 2018).

del total de los gastos realizados por el Gobierno General. Estimar el porcentaje de los gastos que se desperdician por corrupción es bastante complicado. Estudios internacionales muestran que esta puede estar entre el 20 y 30% de los montos de adjudicación de un proyecto de inversión (OECD, 2013), (Hafner, 2016). En el caso del Perú se han desarrollado pocos estudios, pero se ha encontrado evidencia de que los departamentos que reciben canon tienden a elevar los precios de sus obras públicas¹⁸. Si realizamos un ejercicio suponiendo que 15% del valor de la inversión pública se pierde en corrupción y 10% en la adquisición de bienes y servicios, eliminar la corrupción nos hubiera generado un ahorro de S/. 12,600 millones para el año 2024 lo que representó el 1.13% del PBI dicho año.

- b. En línea con lo planteado en el último reporte del BID sobre calidad de gasto en la región (BID, 2018) es necesario realizar dos tareas. La primera de ellas es un análisis de eficiencia del gasto para identificar las oportunidades de mejora que permita liberar recursos y simplificar procesos productivos. Con ello se optimizará el presupuesto y podrá aumentar las coberturas de ciertos servicios o se empezarán a brindar nuevos. Esto implica generar abundante evidencia. El proceso es costoso en términos monetarios, pero las evaluaciones de impacto pueden permitirnos identificar espacios de ahorro y ganancias de eficiencia.

En segundo lugar, debe existir un planeamiento del gasto en función a las nuevas necesidades que pueden ir surgiendo por parte de la población. Con el cambio demográfico y el cambio tecnológico es necesario identificar en qué se va gastar en el futuro y en qué no. Un ejemplo frecuentemente mencionado es el referido al cambio del perfil de la población donde los adultos mayores van siendo cada vez mayor proporción de la población y tienen necesidades que deben ser cubiertas. De la misma manera la conectividad y el tema de tecnologías de la información aplicadas a los servicios públicos serán más utilizados en el escenario post-pandemia y existen muchas compras que pueden hacerse por internet y pueden generar ahorros. Este planeamiento del gasto debe estar a cargo de una unidad del MEF o, en su defecto, de CEPLAN.

Un tema al que debe prestarse especial atención es el gasto en pensiones que conforme la población vaya envejeciendo será cada vez mayor para el sistema público y representará una carga para el Estado para aquellas personas en el sector informal. Temas como el incremento de la edad de jubilación y la formalización serán claves y deberán ponerse en debate.

Agenda en aspectos complementarios

Pretender abarcar todos los aspectos vinculados a la mejora de la política fiscal en un ensayo como el presente es prácticamente imposible y nos hemos centrado en los que consideramos imprescindibles. Sin embargo, existen otros aspectos a abordar que presentaremos de manera resumida en esta última sección.

- A. Acuerdo político entre partidos por la estabilidad fiscal.** Las iniciativas legislativas de los últimos años han afectado las cuentas fiscales. Ya hemos reseñado algunas iniciativas que han reducido impuestos, otras que plantean exoneraciones y varias normas y presiones que llevan a un incremento del gasto. De hecho la trayectoria del déficit y el nivel de deuda proyectados en este documento se hacen bajo el supuesto que la situación continúa igual en el siguiente gobierno. Por ello debe existir un compromiso político liderado por la agrupación que gane las elecciones para evitar iniciativas que perforan nuestro sistema fiscal. Esto es una tarea urgente porque fruto de este compromiso pueden derogarse varias medidas que se han dado en estos últimos años. Debe quedar claro para todos las ventajas de contar con una situación fiscal sólida y los peligros para el país, empresas y ciudadanos de no seguir una senda de consolidación fiscal.
- B. Reorganización de las relaciones fiscales intergubernamentales.** El Perú inició un proceso de descentralización el año 2002 que ha ido avanzando de manera lenta a mucha prueba y más errores. Sin embargo, muchos de los problemas que se le atribuyen son compartidos en todo el Estado. La falta de capacidades, deficiente gestión y corrupción son transversales a todas las entidades del Estado y las medidas a implementarse deben ser similares a las planteadas en la sección referida a ingresos y gastos.

La gran agenda gira en torno a crear bases impositivas a nivel subnacional de tal forma de que puedan generar más ingresos y reducir su dependencia. La responsabilidad fiscal implica contar con bases tributarias propias. El cobro de estos tributos podría encargarse a la SUNAT para reducir el costo de las administraciones tributarias locales sobre los contribuyentes y liberar recursos que pueden utilizarse en otros fines.

La disparidad que se observa entre la composición de los ingresos y los gastos se debe también a la presencia de las transferencias intergubernamentales como el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMÚN) y los distintos tipos de canon¹⁹. Estos recursos son creados por Ley y representan una parte importante de los ingresos de las municipalidades y, en menor medida, de los gobiernos regionales.

La última Ley promulgada por el Congreso que eleva el financiamiento del FONCOMÚN de 2 a 4 puntos porcentuales del IGV es muy preocupante porque generará un desbalance vertical y presión sobre las finanzas del nivel nacional que deberá buscar como compensar esa pérdida de ingresos. Gobiernos subnacionales que no saben cómo gastar no pueden contar

18 Se ha hecho la comparación de obras de transporte entre los departamentos de Apurímac (que no recibe canon) y Cusco en obras similares y existe una diferencia significativa en costos en donde se recibe canon (Agrada & Cabrera, 2019)

19 Existen seis tipos de canon: Minero, petrolero, pesquero, forestal, gasífero e hidroenergético. En todos los casos, excepto el petrolero los recursos del canon provienen del 50% del impuesto a la renta pagado por las empresas extractivas dedicadas a la explotación de estos productos.

con más recursos. Tomando en cuenta la heterogeneidad de las municipalidades pueden mejorarse las finanzas de aquellas más débiles pero no realizar un aumento ciego a todas las municipalidades.

El canon genera inequidad fiscal debido a que solo las zonas productoras reciben estos recursos. Los distritos donde se encuentran los yacimientos generalmente reciben una gran cantidad de dinero y presentan problemas sociales y políticos serios, debido a que los nuevos recursos obtenidos superan sus capacidades de gasto. Esta alta concentración en pequeñas zonas, generan distorsiones territoriales que el nivel nacional debe tratar de corregir. Urge una reforma del sistema de transferencias intergubernamentales de tal forma que funcionen tratando de minimizar las distorsiones generadas. La última norma aprobada que aumenta los recursos del Foncomún no soluciona el problema sino que lo agrava.

- C. **Pago basado en resultados.** Recientemente ha aparecido una nueva modalidad de ejecución del gasto que se ha desarrollado en países desarrollados y que en nuestra región, Colombia lleva el liderazgo dado que lo ha introducido y empieza a mostrar resultados. También existen experiencias en Argentina, México, Chile y Brasil²⁰. Esto implica trabajar con los Bonos de Impacto Social (BIS). Suena a instrumento financiero pero no lo es. Es más bien un contrato entre varias partes que implica un financiador que puede ser público o privado, un ejecutor privado y un supervisor independiente que verifica que si se cumplen los resultados, en cuyo caso se le paga al ejecutor. Para explicar mejor la idea tomemos un ejemplo: existe la necesidad de mejorar la educación en determinada zona porque se encuentra en los últimos lugares (en un país que, en promedio, tiene una baja calidad educativa). Para ello, se puede establecer un pago en función a mejora en indicadores adecuados que muestren incrementos en el aprendizaje. Para ello se puede escoger a un operador privado que ayude a fortalecer los métodos y las prácticas de aprendizaje durante un año por ejemplo. Terminado ese año, un verificador independiente hace una evaluación rápida y en función a los logros del objetivo, el operador recibe el pago. Este pago lo hace en un principio el Estado y debe jugar un rol importante en el proceso. Lo nuevo del esquema es que el riesgo por una correcta provisión lo asume el operador que, si no realiza un buen trabajo no recibe el pago.

Este tipo de modalidad en la ejecución del gasto permite trasladar el riesgo al proveedor. Se ha dicho que el financiador es el Estado pero puede sumarse el sector privado y la cooperación internacional quienes pueden tener interés en desarrollar este tipo de actividades como parte de sus programas de intervención. Esto permitiría apalancar recursos y mejorar la calidad del gasto.

Sin embargo, para que un mecanismo así funcione es necesario crear un mercado e interesar a los diversos agentes que operan este nuevo ecosistema que puede ser muy efectivo en el caso del Perú. Existen iniciativas de pago de resultados en diferentes sectores como el MEF, MIDIS, Educación y los convenios de gestión que se establecen con el sector salud y empresas públicas. Esos esfuerzos deben ser articulados y potenciados pero incorporando más actores. Este mecanismo puede tener un gran potencial como instrumento para acelerar el proceso de mejora en la calidad del gsto y debe explorarse su potencial.

A manera de reflexión final

Como hemos visto la situación fiscal del país se ha deteriorado. De una crisis como el COVID que significó el uso de significativos recursos para contrarrestar los efectos de la caída del producto pasamos a una coyuntura contaminada por la injerencia política que ha impedido una reconstrucción del espacio fiscal que nos permita afrontar otras crisis de la cual no estamos inmunes. Por otro lado, la reducción del déficit y del nivel de deuda deben ser una prioridad del siguiente gobierno porque el costo que puede imponer a la sociedad la indisciplina fiscal puede ser muy fuerte y destruir todo lo que se ha conseguido en los últimos 30 años de esfuerzo continuo de equipos técnicos y un manejo profesional de las cuentas fiscales.

20 Agustí, Alma y James Ronicle (2021) "Bonos de Impacto Social en América Latina. El trabajo pionero de BID Lab en la región Lecciones aprendidas. Nota Técnica N° IDB-TN-2087. Banco Interamericano de Desarrollo. Se puede hallar el documento en <https://publications.iadb.org/es/bonos-de-impacto-social-en-america-latina-el-trabajo-pionero-de-bid-lab-en-la-region-lecciones>.

Bibliografía

- Ocampo, A. (2008). *A Broad View of Macroeconomic Stability*. En N. Serra, & J. S. Eds., *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance* (págs. 63-94). Oxford: Oxford University Press.
- Horton, M., & Ganainy, A. E. (2009). *Governments use spending and taxing powers to promote stable and sustainable growth*. *Finance and Development*, 52-53.
- Thorne, J. (1991). *Política económica en el Perú: 1985-1990*. Lima: Editorial Apoyo.
- Neojovich, H. O. (2014). *In memoriam Alfonso Quiroz Norris (1957-2013) ¿Era viable el Contrato Dreyfus?* *Economía*, 249-270.
- IMF. (2002). *Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs: Issues Paper for an Evaluation Office Review*. international Monetary Fund, Independent Evaluation Office.
- Bohn, H. (1998). *The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits*. *Quarterly Journal of Economics*, 949-963.
- Heller, P. (2005). *Understanding Fiscal Space*. Washington D.C.: IMF Policy Discussion Paper .
- Cheng, H. W., & Pitterle, I. A. (2018). *Towards a More Comprehensive Assessment of Fiscal Space*. *Comparative Political Economy: Fiscal Policy eJournal*, 1-23.
- Aizenman, J., & Jinjarak, Y. (2010). *De Facto Fiscal Space and Fiscal Stimulus: Definition and Assessment*. NBER Working Paper Series, No. 16539., 1-16.
- Romer, C., & Romer, D. (2019). *Fiscal Space and the Aftermath of Financial Crises: How It Matters and Why*. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1-83.
- Kurlat, S., Kose, M. A., Ohnsorge, F., & Sugawara, N. (2017). *A Cross-Country Database of Fiscal Space*. *Policy Research Working Paper;No. 8157*. World Bank, 1-48.
- Kose, A., Ohnsorge, F., & Naotaka, S. (2018). *Fiscal Space, Measurement, and Policy Implications*. *Research and Policy Briefs From the World Bank Malaysia Hub*, 1-2.
- Kopits, G., & Symansky, S. (1998). *Fiscal Policy Rules*. IMF Occasional Paper 162. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Stiglitz, J., & Weiss, A. (1981). *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*. *The American Economic Review*, Vol 71, N° 3, 393-410.
- OECD, C. E. (2021). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2021*. OECD Publishing.
- Yanushevsky, R. Y. (2018). *Applied Macroeconomics for Public Policy*. London: Elsevier.
- BID. (2018). *Mejor Gasto para Mejores Vidas*. Washington DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Musgrave, R. M. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. Singapur: McGraw Hill International.
- OECD. (2013). *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008*. Paris: OECD Publishing.
- Hafner, M. J. (2016). *The Cost of Non-Europe in the Area of Organised Crime and Corruption: Annex II – Corruption*. Bruselas: Directorate General for Parliamentary Research Services, General Secretariat.