



UNIVERSIDAD NACIONAL
“PEDRO RUIZ GALLO”
ESCUELA DE POSGRADO
DOCTORADO EN ECONOMÍA



**“Los Ciclos Económicos y la Política
Fiscal, Propuesta: 1985-2018”**

TESIS

**Presentada para optar el Grado Académico de
Doctor en Economía**

AUTOR:

M. Sc. Gómez Navarro, José Máximo

ASESOR:

Dr. García Mesta, Víctor Manuel

LAMBAYEQUE – PERÚ

2021

“Los Ciclos Económicos y la Política Fiscal, Propuesta: 1985-2018”



M.Sc. José Máximo Gómez Navarro
Autor



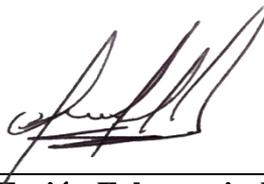
Dr. Víctor Manuel García Mesta
Asesor

Tesis presentada a la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo para optar el Grado Académico de **DOCTOR EN ECONOMÍA**

Aprobado por:



Dra. María Magdalena Barrantes Quiroz
Presidenta



Dr. José Foción Echeverría Jara
Secretario



Dr. Carlos Alberto León de la Cruz
Vocal

Lambayeque, 2021

ACTA DE SUSTENTACIÓN

| | | |
|---|---|--------------------------------|
|  UNPRG UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO RUIZ GALLO | ESCUELA DE POSGRADO <i>M. Sc. Francis Villena Rodríguez</i> | Versión: 01 |
| | | Fecha de Aprobación: 29-8-2020 |
| UNIDAD DE INVESTIGACION | <u>FORMATO DE ACTA DE SUSTENTACIÓN VIRTUAL DE TESIS</u> | Pág. 1 de 3 |

ACTA DE SUSTENTACIÓN VIRTUAL DE TESIS

Siendo las 1.30 p.m. del día martes 12 de octubre de 2021, se dio inicio a la Sustentación Virtual de Tesis soportado por el sistema Google Meet, preparado y controlado por la Unidad de Tele Educación de la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo de Lambayeque, con la participación en la Video Conferencia de los miembros del Jurado, nombrados con Resolución N°059-2020-EPG, de fecha 15 de enero de 2020, conformado por:

| | |
|---------------------------------------|------------|
| Dra. MARIA MAGDALENA BARRANTES QUIROZ | Presidenta |
| Dr. JOSE FOCION ECHEVERRIA JARA | Secretario |
| Dr. CARLOS ALBERTO LEON DE LA CRUZ | Vocal |
| Dr. VICTOR MANUEL GARCIA MESTA | Asesor |

Para evaluar el informe de tesis del tesista JOSE MAXIMO GOMEZ NAVARRO, candidato a optar el grado de DOCTOR EN ECONOMIA con la tesis titulada "LOS CICLOS ECONOMICOS Y LA POLITICA FISCAL, PROPUESTA: 1985-2018".

La Sra. Presidenta, después de transmitir el saludo a todos los participantes en la Video Conferencia de la Sustentación Virtual ordenó la lectura de la Resolución N°852-2021-EPG de fecha 07 de octubre de 2021 que autoriza la Sustentación Virtual del Informe de Tesis correspondiente, luego de lo cual autorizó al candidato a efectuar la Sustentación Virtual, otorgándole 30 minutos de tiempo y autorizando también compartir su pantalla.

Culminada la exposición del candidato, se procedió a la intervención de los miembros del jurado, exponiendo sus opiniones y observaciones correspondientes, posteriormente se realizaron las preguntas al candidato.

Culminadas las preguntas y respuestas, la Sra. Presidenta, autorizó el pase de los miembros del Jurado a la sala de video conferencia reservada para el debate sobre la Sustentación Virtual del Informe de Tesis realizada por el candidato, evaluando en base a la rúbrica de sustentación y determinando el resultado total de la tesis con puntos 18.23, equivalente a MUY BUENO, quedando el candidato apto para optar el Grado de DOCTOR EN ECONOMIA.

Se retornó a la Video Conferencia de Sustentación Virtual, se dio a conocer el resultado, dando lectura del acta y se culminó con los actos finales en la Video

| | | |
|--------------------------|-----------------------------|----------------|
| Formato : Físico/Digital | Ubicación : UI- EPG - UNPRG | Actualización: |
|--------------------------|-----------------------------|----------------|

| | | | |
|---|--|---------------------|-----------|
|  | ESCUELA DE POSGRADO <i>M. Sc. Francis Villena Rodríguez</i> | Versión: | 01 |
| | | Fecha de Aprobación | 29-8-2020 |
| UNIDAD DE INVESTIGACION | <u>FORMATO DE ACTA DE SUSTENTACIÓN VIRTUAL DE TESIS</u> | Pág. 2 de 3 | |

Conferencia de Sustentación Virtual.

Siendo las 2.53 _____ p.m. se dio por concluido el acto de Sustentación Virtual.



PRESIDENTE



SECRETARIO



VOCAL



ASESOR

DECLARACIÓN JURADA DE ORIGINALIDAD

Yo, **José Máximo Gómez Navarro**, investigador principal, y **Víctor Manuel García Mesta**, asesor del trabajo de investigación, “**Los Ciclos Económicos y la Política Fiscal, Propuesta: 1985-2018**”, declaro bajo juramento que este trabajo no ha sido plagiado, ni contiene datos falsos. En caso se demostrará lo contrario, asumo responsablemente la anulación de este informe y por ende el proceso administrativo a que hubiere lugar, que puede conducir a la anulación del título o grado emitido como consecuencia de este informe.

Lambayeque, 12 de octubre de 2021.



Autor: M.Sc. José Máximo Gómez Navarro



Asesor: Dr. Víctor Manuel García Mesta

DEDICATORIA

A mis padres por su empeño y esfuerzo por
brindarme la mejor educación.

AGRADECIMIENTO

A mi esposa Margarita por su apoyo
incondicional

A mis hijas Gracia y Liliana por su apoyo en
todo momento

A mis hermanos por alentarme a cumplir
esta meta

ÍNDICE

| | |
|--|-------------|
| ACTA DE SUSTENTACIÓN | iii |
| DECLARACIÓN JURADA DE ORIGINALIDAD | v |
| DEDICATORIA | vi |
| AGRADECIMIENTO | vii |
| ÍNDICE | viii |
| ÍNDICE DE TABLAS | ix |
| ÍNDICE DE FIGURAS | x |
| RESUMEN | xi |
| SUMMARY | xii |
| INTRODUCCIÓN | 13 |
| CAPÍTULO I: EL OBJETO DE ESTUDIO | 16 |
| 1.1. Contextualización del objeto de estudio | 16 |
| 1.2. Características y manifestaciones del problema de investigación | 17 |
| 1.3. Descripción de la metodología empleada | 43 |
| CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO | 45 |
| CAPÍTULO III: RESULTADOS Y DISCUSIÓN | 68 |
| 3.1. Experiencias principales | 68 |
| 3.2. Propuesta De lineamientos de política Fiscal. | 94 |
| CONCLUSIONES | 96 |
| RECOMENDACIONES | 98 |
| REFERENCIAS | 99 |
| ANEXOS | 101 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|---|----|
| Tabla 1: Los ciclos económicos en el Perú: 1,985 - 2018. | 17 |
| Tabla 2: Ciclicidad: Coeficientes de correlación,1985 – 2018..... | 18 |
| Tabla 3: Importaciones 1985. | 69 |
| Tabla 4: Importaciones 2018. | 69 |
| Tabla 5: Exportaciones, 1985. | 70 |
| Tabla 6: Exportaciones, 2018. | 70 |
| Tabla 7: Ingresos del Gobierno Central,1985..... | 71 |
| Tabla 8: Ingresos del Gobierno General, 2018..... | 71 |
| Tabla 9: Correlación en las fluctuaciones RE-PBI, ciclo 1. | 75 |
| Tabla 10: 2009-2018: Exportaciones nacionales (millones de dólares). | 86 |
| Tabla 11: Correlación entre PBI-RE. | 88 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1: Ciclos Económicos en el Perú: 1,985 - 2,018. | 17 |
| Figura 2: Ingresos corrientes del gobierno central,1985-2018(Millones de soles). | 72 |
| Figura 3: Resultado económico, Ciclo 1,1985-1992 (Millones de soles). | 75 |
| Figura 4: Correlación PBI-Resultado Económico. | 76 |
| Figura 5: Correlación: PBI-Ingresos corrientes. | 76 |
| Figura 6: Correlación PBI- Gastos no financieros del gobierno central. | 77 |
| Figura 7: Deuda Pública (DP)-Exportaciones(X) (Millones de dólares). | 77 |
| Figura 8: Resultado Económico, Ciclo 2. | 79 |
| Figura 9: Correlación PBI-Resultado Económico. | 79 |
| Figura 10: Correlación PB- Ingresos Corrientes. | 80 |
| Figura 11: PBI – Gastos no financieros del gobierno central. | 80 |
| Figura 12: Deuda Pública (DP)-Exportaciones (X) (Millones de dólares). | 81 |
| Figura 13: Resultado Económico, Ciclo 3. | 82 |
| Figura 14: Correlación PBI – Resultado Económico. | 83 |
| Figura 15: Correlación PB- Ingresos Corrientes. | 83 |
| Figura 16: PBI-Gastos no financieros del gobierno central. | 84 |
| Figura 17: Deuda Pública (DP)-Exportaciones (X) (Millones de dólares). | 84 |
| Figura 18: Resultado Económico G.C. (Millones de soles). | 86 |
| Figura 19: Ingresos Corrientes. | 87 |
| Figura 20: Deuda Pública (DP) – Exportaciones (Millones de dólares). | 87 |
| Figura 21: Correlación PBI-Resultado Económico. | 88 |
| Figura 22: Correlación PBI -Ingresos del Corrientes. | 88 |
| Figura 23: Correlación PBI -Gastos No Financieros del Gobierno Central. | 89 |
| Figura 24: Deuda Externa-Exportaciones (Millones de dólares). | 89 |
| Figura 25: Deuda Pública (DP)-Exportaciones (X) (Millones de dólares):1985-2018. | 90 |

RESUMEN

En la presente investigación se describen los variables ciclo económico, resultado económico, resultado primario, deuda, así como indicadores estadísticos: Volatilidad, ciclicidad; comovimientos que intervienen en la dinámica de la política fiscal del período 1985-2018. De tal manera que permita reconocer algunas experiencias, que sean útiles para la política fiscal, en los cuatro ciclos económicos que se observan en el período.

La modalidad de la investigación es empírica, el diseño de investigación es descriptivo, buscando encontrar en las experiencias que brinda la ejecución de la política fiscal, en la historia del Perú, los aciertos o errores que se deben recoger o evitar en una propuesta lineamientos de política fiscal. Como estrategia de investigación se empleó el método propositivo, analizando la serie de datos de la economía peruana; de las variables PBI, Ingresos y Gastos públicos, déficit, superávit resultado primario, resultado económico de los años 1985-2018, que abarcan un período de 34 años.

En la evolución histórica del Perú la actividad económica a estado influida en su cotidianidad por el sector público a través de varias políticas, entre ellas la política fiscal. La que utilizando la teoría económica, ha enfrentado problemas graves que han puesto a prueba su certeza y falencias en su actuación frente a estos.

Problemas importantes como la inflación y la deuda se lograron superar en este tramo de la historia, dejando experiencias que se deben asimilar. Así mismo, su superación significo que aparezcan nuevos retos para la política fiscal: el papel estabilizador del ciclo económico para contribuir a tener una política económica sostenible. Pero hay que advertir que los problemas superados no quieren decir que se eliminaron, merodean esperando un mejor “clima”, por lo que urge fortalecer los mecanismos fiscales que permiten colocarles muros de contención más sólidos.

Palabras Clave: Política fiscal, ciclo económico, PBI, Impuestos.

SUMMARY

In this research, the variables economic cycle, economic result, primary result, debt is described, as well as statistical indicators: Volatility, cyclicity; as movements that intervene in the dynamics of fiscal policy in the period 1985-2018. In such a way that it allows us to recognize some experiences, which are useful for fiscal policy, in the four economic cycles observed in the period.

The research modality is empirical, the research design is descriptive, seeking to find in the experiences provided by the execution of fiscal policy, in the history of Peru, the successes or errors that should be collected or avoided in a proposal guideline of fiscal policy. As a research strategy, the propositional method was used, analyzing the data series of the Peruvian economy; of the variables GDP, Public Income and Expenditure, deficit, primary result surplus, economic result for the years 1985-2018, which cover a period of 34 years.

In the historical evolution of Peru, economic activity has been influenced in its daily life by the public sector through various policies, including fiscal policy. The one that, using economic theory, has faced serious problems that have tested its certainty and shortcomings in its performance against these.

Important problems such as inflation and debt were overcome in this section of history, leaving experiences that must be assimilated. Likewise, its overcoming meant that new challenges for fiscal policy appear: the stabilizing role of the economic cycle to contribute to having a sustainable economic policy. But it must be noted that the problems that have been overcome do not mean that they have been eliminated, they are waiting for a better “climate”, so it is urgent to strengthen the fiscal mechanisms that allow them to place more solid retaining walls.

Keywords: Fiscal policy, economic cycle, GDP, Taxes

INTRODUCCIÓN

La actividad económica del Perú se desarrolla dentro de un sistema capitalista, y sigue un proceso cíclico donde los periodos de expansión y contracción manifiestan problemas diversos que son enfrentados con la política económica que han dirigido los distintos gobiernos en el período de estudio. Problemas que se dan a nivel de estructura y los de la coyuntura, que tienen una vinculación de dependencia y autonomía.

En el período de estudio de 1985-2018, La relación entre la política fiscal y el desenvolvimiento de la actividad económica es de mutua interacción entre los ingresos y gastos del gobierno con la producción. Donde el buen desempeño de este último genera mayores ingresos fiscales que se gastan en mejorar las condiciones materiales para su desenvolvimiento y mejora del bienestar social.

El período de estudio se inicia en 1985, con la herencia recibida del gobierno anterior de tres problemas económicos relevantes. La inflación, la deuda externa y los bajos niveles de crecimiento, que influyen en la trayectoria del ciclo económico, en la volatilidad como en el comovimiento de ciclicidad. El primero fue superado en 1997, cuando el Perú logra por primera vez niveles de inflación menores al 10%, el segundo, el año 1996, cuando se recompra más de un tercio de la deuda y el tercero que es recurrente hasta la actualidad.

Posteriormente la política enfrenta se enfrenta a otros problemas vinculados a fenómenos naturales y a shocks externos que hacen variar los objetivos de la política fiscal hacia la conservación de los logros alcanzados en materia de inflación y deuda. Incorporando en este período una política fiscal de reglas y reduciendo la discrecionalidad del gobierno.

Este análisis se ha enfocado en analizar la política fiscal en los cuatro ciclos por los que ha transcurrido la actividad económica. planteándose la pregunta ¿Qué lineamientos de política fiscal se puede proponer, considerando el ciclo económico y las lecciones que se pueden obtener de la aplicación de la política fiscal en el período 1980-2018, en la economía peruana?

Las variables en estudio se detallan a continuación.

Variable independiente: **Ciclo Económico**

| Dimensiones | Indicadores |
|--------------------|----------------------------|
| Volatilidad | Desviación típica relativa |
| Ciclicidad | Correlación |

Variable dependiente: **Política Fiscal**

| Dimensiones | Indicadores |
|----------------------------|---|
| Ingresos Corrientes | ingresos corrientes (Millones de soles) |
| Gastos Corrientes | gastos corrientes (Millones de soles) |
| Resultado primario | Millones de soles |
| Resultado Económico | Millones de soles |

Nota: Todos a valores del año 2007

La presente tesis contiene en el capítulo I: la descripción de la experiencia histórica de la política fiscal como objeto de estudio en las diferentes fechas del ciclo económico y la explicación de la metodología empleada. El capítulo II: Marco Teórico referente al ciclo económico y la teoría de la política fiscal. En el Capítulo III: Resultados, discusión y propuesta de política fiscal.

CAPÍTULO I:
EL OBJETO DE ESTUDIO

CAPÍTULO I: EL OBJETO DE ESTUDIO

1.1. Contextualización del objeto de estudio

La política fiscal son medidas económicas pensadas por el gobierno para conseguir sus objetivos económicos. Están vinculadas a los gastos, los ingresos y el financiamiento de los desequilibrios económicos del presupuesto público.

Para ello actúa en relación con la sociedad que lo sustenta y actúa de acuerdo a los objetivos que propone la política económica. La que enfrenta problemas económicos que requieren la acción de la política fiscal. Donde pone a prueba la fortaleza de su estructura y la acción de las variables, para contribuir con éxito en el rol que se le asigna.

El accionar de la política fiscal esta fundado en teorías económicas. Unas promueven una participación activa del estado en la economía y otras promueve la acción absoluta del mercado en los distintos ámbitos económicos. En el Perú, ella ha variado entre la participación activa del estado en la economía, hasta a su restricción o reemplazo de sus actividades por el mercado y el sector privado. Como lo sucedido entre 1985 y 1992. Posteriormente, las diferencias, se han trasladado a escoger entre la discrecionalidad y reglas en las decisiones que toman los gobiernos y que impactan en los niveles de expectativas de los empresarios y los trabajadores.

En el Perú, los impuestos, los gastos y el financiamiento son variables que pueden influir de varias maneras, en los objetivos económicos. Por ejemplo, detener y reducir los niveles de inflación se logra utilizando un menor gasto (Esto depende las circunstancias del nivel de la oferta agregada). O puede ser los impuestos que se utilizan para promover el crecimiento mediante su disminución en épocas de crisis, para alentar a los productores. También juegan su rol en esa influencia de la política fiscal, los estabilizadores y los multiplicadores en el rol de potenciar o debilitar los efectos de ésta.

Para realizar la política fiscal se tiene que, conocer la evolución del nivel de la actividad económica, del PBI. Es decir, conocer la situación del ciclo económico. Si está en una fase expansiva o en una contractiva. Si está en fase contractiva la política fiscal tendrá que ser expansiva, si está en fase expansiva, esta tendrá que ser contractiva. Lo que se conoce como política fiscal contraciclica.

En el Perú, según los procedimientos estadísticos realizados en esta investigación se han desarrollado cuatro ciclos. El primero se desarrolló entre los años:1985-1992, el segundo entre 1993-2004, el tercero entre 2005-2009 y el cuarto entre 2010 -2018.

1.2. Características y manifestaciones del problema de investigación

Para entender el actuar de la política fiscal debemos observar la evolución de los ciclos económicos en el Per. En el período de estudio de 1985-2018 se observan cuatro de ellos, según la metodología de Patricia Goldszier, que los vemos en la siguiente tabla:

Tabla 1: Los ciclos económicos en el Perú: 1,985 - 2018.

| Ciclos | Período | Años del ciclo | Años de expansión | Años de contracción | Amplitud |
|-----------|------------|----------------|-------------------|---------------------|----------|
| Ciclo I | 1985-1992 | 08 | 1985-1989 (5) | 1990-1992(3) | 0.26896 |
| Ciclo II | 1993-2004 | 12 | 1993-2000(8) | 2001-2004(4) | 0.11206 |
| Ciclo III | 2005-2009 | 5 | 2005-2008(4) | 2009(1) | 0.04735 |
| Ciclo IV | 2010-2018? | 09? | 2010-2015(6) | 2016-2018? (3) | 0.0658 |

Fuente: BCRP. Elaboración del autor.

Así mismo en la figura N.º 1 siguiente:

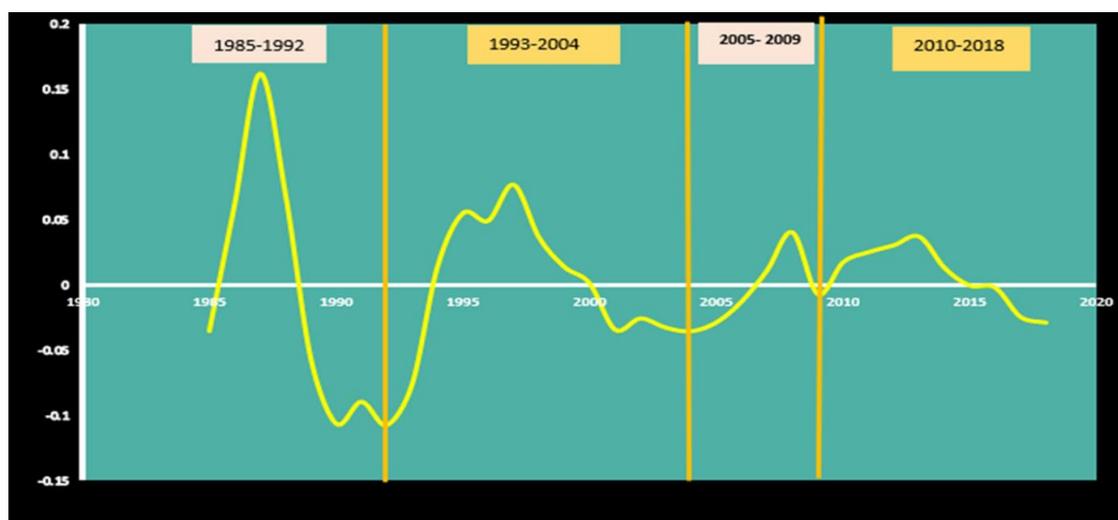


Figura 1: Ciclos Económicos en el Perú: 1,985 - 2,018.

Fuente: BCRP. Elaborado por el autor

Tabla 2: Ciclicidad: Coeficientes de correlación, 1985 – 2018.

| | PBI | CPRI | CPUB | IBFPRI | IBFPUB | X | M |
|---------------|------------|-------------|-------------|---------------|---------------|----------|----------|
| PBI | 1.0000 | 0.9640 | 0.8976 | 0.8676 | 0.5845 | 0.2705 | 0.8214 |
| CPRI | 0.9640 | 1.0000 | 0.8654 | 0.8747 | 0.5085 | 0.0630 | 0.8315 |
| CPUB | 0.8976 | | 1.0000 | 0.6840 | 0.6323 | 0.2550 | 0.6642 |
| IBFPRI | 0.8676 | | | 1.0000 | 0.6020 | 0.1111 | 0.9143 |
| IBFPUB | 0.5845 | | | | 1.0000 | 0.3669 | 0.6101 |
| X | 0.2705 | | | | | 1.0000 | 0.2284 |
| M | 0.8214 | | | | | | 1.0000 |

Fuente: BCRP. Elaboración del autor.

PBI_CPRI: 0.9640 Positivo fuertemente **procíclico**.

PBI_IBFPRI: 0.8676 Positivo fuertemente **procíclico**.

PBI_C PUB: 0.8976 Positivo fuertemente **procíclico**.

PBI_IBFPUB: 0.5845 Positivo débilmente **procíclico**.

PBI_X: 0.2705 Positiva débilmente **procíclico**.

PBI_M: 0.8214 Positivo fuertemente **procíclico**.

Donde:

PBI: Producto bruto interno

CPRI: consumo privado

IBFPRI: inversión bruta fija privada

CPUB: consumo público

IBFPUB: la inversión bruta fija pública

X: exportaciones

M: importaciones

Observamos en la figura N° 1, que las fluctuaciones cíclicas pasan de tener alta amplitud o volatilidad a menores amplitudes. Eso se observa comparando los ciclos 2,3 y 4 frente al ciclo 1. La menor amplitud se observa a partir del año 1993 al 2018.

Al obtener la amplitud, diferencia entre el pico y la sima de un ciclo. El ciclo 1, presentan una mayor amplitud que en los siguientes. En la figura N°1, vemos esa amplitud tomando como referencia el año 1993, donde la amplitud de los años posteriores a este presenta menores valores que los anteriores. Resultados que han sido influidos entre otros por la actuación de la política fiscal. Es decir, nos referimos a que el lapso entre una mayor a una menor amplitud ha actuado políticas fiscales, que han posibilitado esos efectos. Entre el ciclo N°1 y los demás, se pasó de una política fiscal heterodoxa a una política fiscal ortodoxa. Siendo esta última la que ha regido en la mayor parte del tiempo de estudio, desde 1990 hasta el 2018 (29 años) y explica esa disminución de la amplitud.

Por otro lado, (ver anexo1) se observa la volatilidad de las variables del gasto agregado: donde, la inversión privada y pública son las más volátiles, con respecto al PBI, 2.7 y 3.3 respectivamente. Lo cual guarda relación con la teoría que predice que esta variable tiene esta característica. Otra variable que presenta una volatilidad alta en relación al PBI son las importaciones. Su valor es 2.11.

Así mismo por el lado de la correlación cruzada (Ver anexo1) se observa que las variables consumo privado, Inversión privada, consumo público y las importaciones son variables adelantadas con respecto al PBI. Las exportaciones son neutras y solo la inversión pública es una variable retardada.

También se observa la ciclicidad donde todas las variables del gasto agregado tienen un comportamiento procíclico (Tabla N.º 2) las variables consumo privado, consumo público, inversión bruta fija privada, la inversión bruta fija pública y las importaciones son las que tienen mayor correlación con el ciclo del PBI 0.96,0.89,0.86,0.58,0.82 respectivamente. Las exportaciones tienen una menor correlación, pero también son procíclicas.

En ese sentido la acción de la política fiscal en sus variables más importantes (consumo público e inversión pública) no ha cumplido una labor contracíclica para contrarrestar la tendencia de las fluctuaciones y contribuir a la estabilidad de dinámica económica. Por el lado de la Inversión Pública afirma (Castillo et al., 2006, p. 19) de la siguiente manera: “Destaca también la ... correlación de la inversión pública con el producto, patrón que reflejaría un carácter procíclico de la política fiscal y no contracíclico como se esperaría al utilizarlo como un mecanismo estabilizador del ciclo económico”.

En el año 1985 llega al gobierno el partido aprista y lo detenta hasta 1990. En este período en el aspecto internacional muchos países pasaban (sobre todo de los denominados países en vías de desarrollo) por el trance de no poder cumplir con el pago del servicio de la deuda externa, la cual alcanzó niveles muy altos que en muchos casos eran impagables. Tan es así, que en 1982 México sostuvo que no podía pagar y posteriormente muchos países hicieron lo mismo, a lo que se denominó “crisis de la deuda”. La que estaba ligada principalmente a algunos de los bancos norteamericanos más importantes a nivel mundial por lo que su solución era de interés para este país. En su solución, después de muchas negociaciones, se culmina con el “Plan Brady” donde se reprogramaba y condonaba la deuda según la situación específica de cada país.

El gobierno del Perú en el período 1985 -1990; planteó, desde su inicio, que sólo pagaría el 10% de las exportaciones del año. Lo que permitió en el corto plazo no sufrir sanciones financieras drásticas por parte del FMI, pero si recortar el financiamiento de los organismos multilaterales. Pero a fines de este gobierno se nos declaró “inelegibles”.

El gobierno que se inició en julio 1985, baso su accionar económico en las ideas de la escuela heterodoxa, entendida esta como las propuestas que están fuera de la economía ortodoxa y utiliza instrumentos, metodologías y conocimientos diferentes a la lógica de la economía neoclásica. Sus ideas pueden estar soportadas en la tradición de las escuelas del pensamiento clásico, nuevas corrientes o aquellas relegadas por el pensamiento ortodoxo.

Esta concepción económica calzaba con las ideas políticas antimperialistas del gobierno y de la CEPAL (comisión Económica para América Latina), de “sustitución de importaciones”. Que buscaba la transformación de la economía nacional basada en el capital nacional, para lo cual se tenía que desarrollar una industria orientada al mercado

interno y un agro de soporte en insumos para ella, así como abastecer la alimentación interna, de tal manera que se establezca un proceso de menor dependencia del exterior, tanto en alimentos como en insumos industriales.

Para ello era necesario elevar el poder adquisitivo de la población para que pueda adquirir esta producción. Y mantener un nivel de protección frente a la competencia extranjera, para asegurar la compra de los productos nacionales y de esa manera fortalecer el sector externo con el ahorro de divisas. El estado debía ser un actor importante en el impulso y orientación de esta política, así como descentralista.

Bajo la visión anterior; la política económica que se hereda fue tipificada por el nuevo gobierno como una política económica antipopular y fondomonetarista al hacer hincapié en aplicar las recetas que recomendaban estos organismos. Por lo que, desde ya, era imposible presentar una política dictada por el FMI, el que era considerado un órgano del imperialismo. Además, era la primera vez después de 60 años que el APRA llegará al poder con el Dr. Alan García Pérez. No se podía defraudar el ideario del partido. Por ello no fue incoherente presentarse como antimperialista con la medida de destinar al pago de la deuda externa “el 10% de las exportaciones” y aplicar un programa diferente a las recomendaciones del FMI. El programa heterodoxo les permitía cumplir con las reivindicaciones de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores.

La economía peruana en 1985 heredaba del gobierno anterior, no solo el mercado sino también al estado como agente económico. Este, no solo como regulador sino interviniendo directamente en la producción con la propiedad de varias empresas públicas: Petroperú, Electroperú, Enci, etc. Además, regulaba los precios de los productos que ofertaban. También disponían de un BCR dependiente del poder ejecutivo. La actividad productiva estaba dolarizada y estancada. Es decir, actuaban en las transacciones internas dos monedas, el sol y el dólar estadounidense. Teniendo este último un fuerte porcentaje en la composición de la liquidez monetaria. Las empresas industriales peruanas usaban bastante insumo extranjero en su producción por lo que para su adquisición necesitaban dólares. Era una industria “adicta al dólar”. Las remuneraciones de empleador públicos y trabajadores de empresas era bajas en relación al costo de vida. Además, su poder adquisitivo era erosionado por los altos niveles de inflación existentes al momento de la ascensión al gobierno.

Lo mismo pasaba con el presupuesto público que estaba con un resultado económico deficitario. Por otro lado, había altos niveles de pobreza en amplios sectores de la población. La distribución del ingreso era altamente desigual. Por otro lado, se heredó, el problema del terrorismo (Sendero Luminoso), el narcotráfico y la corrupción.

Son esas características en las que el gobierno entrante actúa con una política económica denominada “heterodoxa”. Tenía que actuar sobre la deuda pública externa, la cual se venía atrasando en sus pagos, la alta inflación, el déficit público y una producción estancada. Configurando una economía inestable pues los precios eran variables y en aumento, así mismo un déficit público alto que obligaba a un endeudamiento creciente y que no se podía pagar.

En términos generales definía varios problemas, pero podemos decir, que se centraba en tres: la deuda pública externa, el estancamiento de la producción y la alta inflación. Sobre la primera se neutralizó con la medida de pagar el 10% de nuestras exportaciones. Sobre las otras se orientó la política a reactivar el PBI y estabilizar la economía (calmando la distorsión de los precios relativos y cerrando el déficit fiscal).

En ese propósito se pueden distinguir dos períodos: uno de aplicación del programa heterodoxo (1985-1987) y otro de modificación de este, a programas de intentos de ajuste de los desequilibrios macroeconómicos (1987-1989). Durante este gobierno los ministros de Economía fueron los siguientes:

| 1 | Ministro | 2 | Período de nombramiento |
|----------|-----------------------------|----------|--|
| 3 | Luís Alva Castro | 4 | 28 Julio 1985 a 28 de Julio 1987 |
| 5 | Gustavo Saberbein Chevalier | 6 | 28 Julio 1987 a 16 mayo de 1988 |
| 7 | César Robles Freyre | 8 | 16 de mayo de 1988 a 2 de setiembre de de 1988 |
| 9 | Abel Salinas Izaguirre | 10 | 2 de setiembre de 1988 a 28 de noviembre de 1988 |
| 11 | Carlos J. Rivas Dávila | 12 | 28 de noviembre de 1988 a 15 de mayo 1989 |
| 13 | César Vásquez Bazán | 14 | 15 de mayo 1989 a 28 Julio de 1990 |

El período 1985 a julio de 1987 se inicia con una política denominada heterodoxa que no ponía el acento en las recomendaciones de ajuste de la política fiscal recomendada por los organismos internacionales. Considerada monetarista, en lo que respecta a explicar las causas del problema inflacionario. Es decir que la existencia de un déficit fiscal en aumento al ser financiado por emisión monetaria (sin respaldo) originaba un incremento de la demanda y ante una oferta rígida, los precios tendían a subir y a generar que las empresas tengan mayores costos y suban los precios, generándose aumentos de las expectativas inflacionarias. Las empresas empiezan a calcular sus nuevos costos incluyendo los nuevos precios de sus insumos generándose incrementos en los precios. Por lo tanto, la solución es cerrar el déficit fiscal, evitando su financiamiento con moneda nacional y reducir la demanda interna (ajuste) para que se equilibre con la producción, de tal manera que la presión sobre los precios desaparezca y de esa manera las expectativas también.

En cambio la heterodoxia sostenía que hay dos factores a tener en cuenta en la lucha contra la inflación: las estructurales (Déficit fiscal, alto consumo de divisas de la industria, la rigidez de la oferta y de la estructura tributaria etc.) denominada inflación originaria; y la inflación inercial, que se manifiesta en que las empresas actualizan sus costos en función de la inflación anterior a partir de las expectativas inflacionarias que se generan en procesos fallidos de ajuste de los precios. Frente al cual hay que disponer una congelación de los precios básicos (fijados por el gobierno) para anular las expectativas. Por el lado del factor estructural había que superar la rigidez de la oferta desarrollando la industria nacional. Su éxito dependía de contrarrestar ambos factores. El primero (congelación de precios) en el corto plazo y el segundo de mediano y largo plazo. El primero debe servir para estabilizar y el segundo para garantizar el crecimiento.

Así, la política económica implementada en el corto plazo se basaba en entender que la situación económica heredada tenía entre sus problemas principales: el problema inflacionario, la imposibilidad del pago de la deuda pública externa, el estancamiento del crecimiento económico y en el largo plazo la necesidad de cambios estructurales. La situación del bajo crecimiento del producto resultaba de una débil demanda agregada, en contraste con la mirada del gobierno anterior que sostenía que era resultante de un exceso de demanda agregada. Pues, el poder de compra real de la población era débil y

además había un alto porcentaje de la capacidad industrial ociosa. Las cuales no era una característica de un exceso de demanda. El problema inflacionario, tenía sus raíces en el desempeño alcista de los costos principalmente de los precios básicos de la economía peruana: Las presiones de aumento de remuneraciones nominales por parte de los trabajadores, al ver la pérdida de su poder adquisitivo; las altas tasas de interés y el alza del tipo de cambio los cuales presionaban al alza a los precios. A ello también contribuía las expectativas al alza de los agentes económicos. Hay que considerar también que en la economía peruana actuaban empresas públicas que tenían precios que se incrementaban producto del problema inflacionario.

Por otro lado, los ingresos públicos no alcanzaban para el cumplimiento de los pagos de la deuda externa. Ya el presidente Belaunde había dejado de pagar las cuotas vencidas. Sólo pagaba los intereses. Esto se daba dentro del contexto de la denominada “crisis de la deuda” que asolaba a los denominados países en desarrollo. Hay que recordar que ya se venía procesando a nivel de los “países en desarrollo” la denominada “crisis de la deuda”. (Sachs, 1994) afirma:

Comúnmente se fija el inicio de la crisis de la deuda del mundo en desarrollo en agosto de 1982, cuando el gobierno de México dejó atónito al mundo financiero al anunciar que no podría dar cumplimiento a sus compromisos de deuda de acuerdo a lo pactado. Varios países, como Jamaica, Perú, Polonia y Turquía, ya habían caído en una crisis de Deuda antes de esa fecha (pág. 690).

En lo referido a la política fiscal, el gobierno a través de Alva castro afirma en su exposición al congreso en agosto de 1985, como ministro de Economía:

El aumento de los costos de insumos importados ocasionado por la devaluación y el aumento otorgado a los trabajadores será compensado por la reducción de la tasa de interés efectiva (...). Pero esta medida se orienta también a que fundamentalmente, se logre una redistribución en la estructura de costos de las empresas que implique trasladar recursos de las actividades netamente especulativas, alentadas por las altas tasa de interés, hacia los sectores productivos, lo que, a su vez, permitirá un crecimiento del consumo interno.

En base a las consideraciones anteriores. Entre las medidas que se tomaron, según (Martinelli César, 2019), en la política fiscal fueron (periodo agosto septiembre de 1985):

- Reducción del impuesto selectivo al consumo
- Reducción del impuesto a las ventas de 11% a 6%.
- Aumento de excepciones tributarias a determinados sectores, en base al impuesto a las ventas, aranceles y otros impuestos.
- Congelamiento de la precios y tarifas públicas. En febrero de 1986 se redujeron las tarifas de agua y de electricidad en 20% y los precios de los productos derivados del petróleo en 10%.
- Se autorizó la emisión de bonos del tesoro (pág.26).

Por el lado del comercio exterior, entre las medidas para-arancelarias podemos mencionar, las licencias previas de importación, dictámenes de no competencia, restricciones cuantitativas a las importaciones, certificado de reintegro tributario al producto no tradicional (CERTEX), los certificados de origen, compras del gobierno entre otros.

Medidas que estaban incluidas en la Política Económica que tuvo como objetivos: Disminuir la inflación y reactivar la economía. Para ello se actuó sobre los precios básico. Se dio un aumento de remuneraciones, una disminución de la tasa de interés y se fijó el tipo de cambio, congelándolos durante un tiempo en esos niveles para anular las expectativas inflacionarias. También se congelo el precio de los combustibles. En lo referido a la reactivación de la demanda interna, con las alzas de las remuneraciones y la creación del PAIT (programa de apoyo al ingreso temporal) se elevó el poder adquisitivo de la población y se dio impulso al consumo, el cual se complementó con medidas de protección a la manufactura nacional. Ese incremento de la demanda se financió en buena parte con emisión inorgánica, del BCRP y repercutió en el aumento de la producción y el empleo. Al mismo tiempo el gobierno apoyo a los empresarios nacionales con un dólar subsidiado por el estado denominado “dólar MUC”. El cual en buena parte fue utilizado, no para incrementar la producción, sino para el mercado informal y así beneficiar a algunos agentes particulares.

Por el lado de la deuda se dispuso el pago del 10% de las exportaciones y se orientó a pagar bajo nuevas condiciones, pero en un trato directo con los acreedores.

Todas estas medidas tuvieron un efecto positivo en la economía pues el principal problema, la inflación paso de 158.3% anual en 1985 a 62.9% en 1986, las remuneraciones reales se incrementaron, se revertió la dolarización, el PBI creció 9,4% y 9,7% en 1986 y 1987 respectivamente, el empleo aumento en 1986. Esto duro hasta fines de 1987. Pues las medidas que se dieron eran de corto plazo y tenían un límite que eran la disponibilidad de divisas. Estas habían crecido al limitar el pago de la deuda externa al 10% de las exportaciones. Lo que permitió tener un colchón para sostener nuestro comercio con el exterior durante un período, de tal manera que en ese lapso la recuperación de la industria y los beneficios obtenidos se reinvirtieran generando mayores riquezas, alimentado nuestras reservas y de esa manera continuar con el crecimiento.

Sin embargo, hay una característica de nuestra industria que es excesivamente consumidora de divisas para poder mantener sus niveles de producción. Por lo tanto, es una necesidad de disponer de estas para asegurar su funcionamiento. Como la reactivación económica se dinamizo y debido a que no se ordenó el uso de las divisas pronto estas se fueron consumiendo sin ocurrir la sustitución industrial de las importaciones; pues no se produjo la reinversión de capitales con lo que empezó una escasez de divisas y un deterioro de la producción y el resurgimiento de la inflación. La heterodoxia había fracasado El ministro Alva Castro es reemplazado en junio de 1987 por Gustavo Saberbein Chevalier (otros documentos señalan falsamente julio de 1987- Segundo ministro de economía de este lustro). El que se ve obligado a modificar la política económica heterodoxa de manera gradual. En este mes el BID suspende los giros de préstamos al Perú, previamente lo había efectuado el Banco Mundial, porque no se cumplían en la fecha los cronogramas pagos. En esta situación, el 28 de julio de 1987 el presidente Alan García en su presentación al congreso propone la ley de nacionalización de la banca con lo cual la cual agravó la incertidumbre y la inflación. Esta última se convierte en el problema principal de la economía. Se incrementa la demanda de dólares y como había control de cambios en el mercado de divisas se recurre al mercado paralelo, con lo que el precio de la divisa extranjera se incrementa

fuertemente, afectando negativamente al comercio exterior. Las reservas disminuyen a 43 millones de dólares, y la inflación sube a fin del año 1997

Saberbein hizo una política mediatizada, pues mantuvo la expansión de la demanda y ajusto por el lado de la política cambiaria y monetaria. Esta la mantiene hasta el mes de mayo del año 1,988.

Sin embargo, en ese lapso a diciembre de 1987 la economía estaba en una situación de estancamiento con inflación (estanflación). La inflación a fin de año fue de 114.5% frente al 62,9% del año anterior y el crecimiento del PBI fue de 6.9%, habiendo sido el año anterior de 8.6%. En lo referido a la redistribución del ingreso hubo una mejora en el nivel de empleo adecuado. En el mes de marzo de 1,988 implementa lo que se denominó el primer paquetazo (elevación de precios) pero la inflación no cede.

Es reemplazado el 16 de mayo de 1,988 por César Robles fueron Freyre (tercer ministro de Economía). Quien apunta a un crecimiento parcial de algunos sectores de consumo masivo, como el agro productor de alimentos, el turismo y sectores que generaran divisas. Continúa los ajustes en los precios controlados, en el mercado del dinero y en la tributación. En junio da otro “paquetazo”. Pero los desequilibrios en los precios relativos, en las cuentas fiscales y externas y la alta incertidumbre se mantienen.

Es reemplazado el 2 de setiembre de 1988 por el Ingeniero Mecánico Abel salinas Izaguirre. Este, implementa un plan de ajuste (ortodoxo) de gran calibre y establece una estrategia de crecimiento puntual (o selectivo), para impulsar el crecimiento y mantener los ingresos de la población. A este conjunto de medidas se le llamo el “paquetazo” de Salinas (Setiembre). Donde se redujo el gasto del estado, se descongelaron los precios, salvo el de ciertos productos considerados básicos. Así mismo, la principal medida fue devaluar el inti para poner en línea el tipo de cambio oficial con el del jirón Ocoña. Se pensó que adelantando el precio del tipo de cambio y los precios públicos para luego congelarlos, se volvería al equilibrio de las cuentas fiscales, externas y en el tipo de cambio, lo que permitiría ganar reservas en forma acelerada y la economía volvería a la senda del crecimiento. Fue un ajuste mayor, pero insuficiente. El precio del dólar no se estabilizo. Al contrario, el precio del dólar paralelo se despunto casi al doble. No había credibilidad en la política económica. Ante esta situación se implementa un cuarto “paquete”, enmarcado en el ajuste gradual que pone el acento en evitar la pérdida real

de los salarios y en el adelanto del precio del tipo de cambio, tomando como referencia el precio del dólar paralelo. Los resultados se reflejaron en el alza de la gasolina y el rechazo de sectores de la población, y no se logró la disminución de los precios ni detener el alza del precio del dólar. Este llegó a rozar los 2,100 intis por dólar y la tasa de inflación anual al fin de 1988 fue de 1,722.2%. Es remplazado y el 28 de noviembre de 1,988 asume la cartera de Economía, Carlos Rivas Dávila, quien dicta otro “paquete” de medidas, en enero de 1989, sobre el tipo de cambio y los precios públicos, por encima de la inflación. Continúa con los programas de ajuste basados principalmente en estabilizar el tipo de cambio oficial al paralelo. En la idea de recuperar RIN. Sin embargo, el precio del dólar pasa de 500 a 2000 intis al final de su período. La inflación anualizada en mayo llegó a la cifra de 5,189%. Es reemplazado.

El 15 de mayo, de 1989 asume César Vásquez Bazán quien elabora algunos cambios que mejoran el desempeño de la política fiscal, pero no logra contrarrestar la tendencia hiperinflacionaria, ni la disminución de la tasa de crecimiento del PBI, que a fin de año fue de 2,1% y la inflación fue de 750%. Posteriormente se abre un nuevo período presidencial a cargo de Alberto Fujimori. Sobre este período (Santa María et al., 2009) en Historia de la política fiscal en el Perú afirma:

En el periodo de 1990-2001, el nuevo gobierno emprende una política de ajuste fiscal in extremis, cuyos objetivos “eran la reducción del déficit fiscal del sector público (para evitar presiones sobre el financiamiento interno) la liberalización de la economía, la generación de elementos que contribuyan al proceso de reincorporación del país al mercado financiero internacional y la eliminación del proceso hiperinflacionario” para ello se implementó un programa de estabilización que significó “la instauración de impuestos extraordinarios de fácil recaudación y en la eliminación de exoneraciones tributarias y arancelarias, con el fin de aumentar los ingresos del gobierno” (pág.149). Los tributos pasan de 68 a solo 4. En 1991 la inflación es de 139%, el déficit fiscal es de 2.9% del PBI. En 1993 el gobierno observó que los ingresos tributarios son insuficientes por lo que recurre a “nuevas medidas tributarias de emergencia” (pág.152) Se reforma la sunat y se “decretó una serie de medidas tributarias que buscaban simplificar la legislación tributaria y financiar las operaciones del sector público con tributos de carácter permanente, sin recurrir a tributos de carácter extraordinario” (pág.152). Se homogenizan las tasas de impuesto a la renta de personas jurídicas y se

redujo el número de escalas del impuesto a la renta de personas naturales, con lo cual el sistema tributario quedó simplificado. Se crea el RUS (régimen único simplificado) y se fija el IGV en 18%. “El PBI creció 4.8% en 1993 y se obtiene el menor nivel de inflación desde 1978, así como la mayor presión tributaria como porcentaje del PBI desde 1986” (pág.154).

Luego viene lo que estos economistas denominan consolidación de la disciplina fiscal (1993-1997) donde la política fiscal implementada sigue con sus logros. Se ratifica la autonomía legal del BCRP.

En este periodo, la restricción financiera externa era un obstáculo para la estabilización “... la reinsertión del Perú a la economía internacional era un tema prioritario... por eso “se trabajó con los organismos multilaterales para cumplir con las condiciones necesarias que facilitarían el pago de los atrasos” (pág.155). Esto se logra a “mediados de los noventa... solución definitiva y satisfactoria al problema de la deuda peruana que culminó con la operación de recompra de la misma en condiciones muy favorables para el Perú” (pág.156).

En 1998 el Perú sufrió tres shocks negativos. El fenómeno del niño, la caída de los términos de intercambio y el tercero la crisis asiática. Los dos últimos se iniciaron el año anterior, pero se manifestaron este año. Se afectó la balanza comercial, y el financiamiento a la banca privada. El gobierno aplica una política fiscal restrictiva que se refleja en 1999 en un deterioro de la tasa de crecimiento del PBI. Es en este año que se cambia a una política contracíclica “las que suavizaron la desaceleración en el crecimiento del producto, que pasó de 0.9% a 3,0% en el año 2000” (pág.161). Pero el déficit no cede por lo que el gobierno retorna a una política austera del gasto “que mantenía niveles de déficit cercanos al 3% del PBI” (pág.162).

En el 2001, hay cambio de gobierno y aplica una política fiscal expansiva modificando el impuesto de solidaridad de 5 a 2% y elevó el impuesto a la renta de 20% a 27% y se creó un impuesto de 4% sobre los dividendos. Por el lado del gasto este se aumentó, en programas sociales y sueldos del sector público. Entre 2002 y 2007, se da:

Un contexto favorable de elevados precios de exportación y tasas de interés internacional bajas, el manejo de la política fiscal fue en general responsable ... Esto permitió que paulatinamente el gobierno realice cambios a favor de la sostenibilidad

fiscal, pero también estableció nuevos retos. En este sentido, durante este período se realizaron mejoras importantes, como la reinserción del Perú al mercado internacional de capitales o las mejoras en el nivel, la composición y el perfil de pagos de la deuda pública externa. Sin embargo, también se presentó el reto de atender algunas reformas pendientes, como la necesidad de reducir la rigidez del gasto público y garantizar la asignación eficiente del gasto descentralizado en Inversión pública, en un contexto relativo de abundancia de recursos (pág.163).

Así en este periodo, la política fiscal ya no tiene el objetivo antinflacionario sino se cambia a la de sostener la estabilidad financiera pública, lo que significaba reducir el déficit e impulsar la demanda agregada. Para ello se emitieron bonos globales por 500 millones de dólares, después de setenta años. Asimismo, la sunat emitió varios dispositivos para mejorar la cobranza de los impuestos y limitar el no pago de los impuestos. “Quedo evidenciada la necesidad de recaudar más impuestos para gastar más” (pág.165). El déficit fiscal en el 2004 fue de 1.1% del PBI “el nivel más bajo de los últimos seis años” (pág.167).

Por otro lado, se descentraliza y se hace un prepago de la deuda (2005) por 2,313 millones de dólares. La ratio de la deuda pública como porcentaje del PBI se redujo a 39,2% en el 2005.

“El 2006 fue el mejor año fiscal en la historia reciente del Perú. El superávit fiscal ascendió a 2.1% del PBI, la ratio más alto desde, al menos, 1970” (pág. 169). Hay buena recaudación, pero los gastos tienen deficiencias en la ejecución. Con los recursos del 2007 se implementa una política fiscal contraciclica. De tal manera que se logra ahorrar recursos en época de expansión para poder utilizarlos en épocas recesivas. En febrero de 2008, la calificación de deuda pasa de BB+ a BB-, con lo cual se alcanza el grado de inversión.

En el 2008, el índice inflacionario llega a 6,8%, debido al sobrecalentamiento de la economía obligando a modular el gasto. Pero en setiembre del 2008, estalla la crisis hipotecaria y caen los precios de las materias primas y con ello la recaudación lo que obliga a poner en práctica un Plan de Estímulo Económico para incentivar el gasto. Plan que no tuvo la rapidez necesaria por lo que se anuncian otras medidas para elevar el gasto corriente. Se usan los ahorros (10.5 % del PBI) para implementar una política fiscal

contracíclica y al mismo tiempo se hace una emisión de bonos para enfrentar el déficit (2009) que se generó por la política de impulso fiscal. Se pone de manifiesto la necesidad de conseguir más recursos ampliando la base tributaria con nuevos contribuyentes.

En las conclusiones, afirma que en el período de 1980-2009 se pasó de una estructura de impositiva desordenada a una ordenada, y después de superar la hiperinflación se pudo implementar “las reformas estructurales de segunda generación” (pàg.192). En lo referido al presupuesto se pasó de un presupuesto magro a un presupuesto de “abundancia de ingresos y baja capacidad de ejecución del gasto” (pàg.193) y por último “se observa una fuerte relación tributaria entre los niveles de recaudación tributaria y los precios de los metales, lo cual hace al Perú altamente dependiente del entorno internacional y resalta la importancia de realizar políticas fiscales contra cíclicas” (pàg.192).

Del 2010 al 2018, es el último ciclo del período de estudio. Este ciclo se abre con una alta tasa de crecimiento del PBI de 8.3%; el año anterior había sido de 1.1%, y culmina con una tasa de crecimiento de 4%. En este período sucede un hecho relevante el fenómeno del niño del año 2017, que redujo la tasa de crecimiento a 2,5%, una de las bajas del período.

En el 2,010, en el plano internacional, la actividad económica empieza a mejorar. A nivel interno, El PBI crece en 8.3%. La deuda externa al primer semestre del 2,010 fue del 23.6% del PBI. Hubo un superávit de 2.4% del PBI producto de la actividad económica interna y la subida de los precios de los commodities. Pero en el lado fiscal, la situación es distinta. El gasto público se había incrementado 30.7% en relación al 2008, mientras que los ingresos se incrementaron en 7%. Pero, la Inversión Privada se había recuperado, por lo que era prudente ir disminuyendo el gasto público, en línea con la Ley de responsabilidad y transparencia fiscal (LRTF). Había que disminuir el déficit fiscal y llevarlo al 1%. Esto se logra, a fin de año el déficit era del 0.5% del PBI. Es uno de los pocos años que se logra tal porcentaje.

En este año, de inicio del ciclo N° 4, el gobierno en la exposición de motivos del presupuesto 2010, explica su política fiscal de la siguiente manera:

El Poder Ejecutivo, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 77° y 78° de la Constitución Política del Perú, ha elaborado el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010 que asciende a S/. 81 857 millones por todo concepto y fuente de financiamiento. El presupuesto recoge los principales lineamientos de Gobierno, principalmente en aspectos de crecimiento económico sostenido; reducción de las brechas sociales, la pobreza y la marginación; descentralización del gasto; inversión productiva y generación de fuentes de empleo.

Cabe indicar, que el proyecto de presupuesto se ha elaborado en un contexto de crisis mundial, las proyecciones del crecimiento económico mundial son negativas como consecuencia del desborde de la crisis de los sectores financiero y bancario hacia la economía real afectando el consumo y la inversión. A pesar del entorno internacional bastante desfavorable, el Perú, es el único país de la región para el que se estima un crecimiento distinto de cero.

En este contexto, y con la finalidad de asegurar que el impacto del entorno internacional sobre la economía local no sea mayor, se han adoptado políticas contracíclica. Entre ellas, se ha puesto en ejecución un Plan de Estímulo Económico (PEE), que, en medio de un contexto de caída de recaudación tributaria, ha sido posible llevar a cabo debido a la prudencia macroeconómica de esos años, que permitirá financiar el PEE sin poner en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas. En consecuencia, de acuerdo a las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual que incluye la implementación del Plan de Estímulo Económico; se estima un crecimiento del PBI del 5,0% para el año 2010 (pág.1).

Durante los últimos años, la economía peruana ha experimentado un largo periodo de crecimiento económico, causando un impacto positivo en los niveles de recaudación tributaria lo que, aunado a una gestión ordenada del gasto público, permitieron pasar de continuos déficits a superávits fiscales. Como consecuencia de lo anterior, se redujo la deuda pública de 45,5% del PBI en el año 2000 a 24,0% del PBI en el año 2008, y se incrementó el ahorro en el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), el cual asciende a 1,4% del PBI en 2008. Adicionalmente como consecuencia de este superávit se generaron recursos por alrededor de 1% del PBI que se han destinado al financiamiento del PEE.

La caída en el nivel de la actividad económica internacional, producto de la crisis financiera del 2008, afectó a nuestra economía a través de una disminución de la demanda externa. Asimismo, la caída de las cotizaciones de nuestros principales productos de exportación en el mercado internacional, ha tenido como consecuencia que el nivel de recaudación tributaria se vea afectado negativamente debido a la menor recaudación por impuesto a la renta proveniente del sector minero.

Desde finales del año 2008, se pueden percibir los efectos negativos del escenario internacional en la recaudación tributaria. Así también, se han registrado pérdidas de los ingresos no tributarios por una menor recaudación por regalías petroleras, regalías mineras y canon y sobre canon petrolero producto de la caída de los precios internacionales del petróleo y de los minerales.

En este escenario de menor crecimiento, se presenta un cambio en la posición fiscal tornándose expansiva, luego de haber acumulado superávits fiscales los años anteriores de importante crecimiento económico, tomando como principal instrumento de política al gasto público que busca compensar la caída en la demanda interna.

Por ello el Gobierno viene implementando el Plan de Estímulo Económico (PEE) cuyo principal instrumento de política fiscal es el incremento del gasto público y cuya magnitud es de 3,4% del PBI para el bienio 2009–2010. El PEE busca atender prioritariamente aquellos sectores que son los más afectados por la crisis, es decir, está enfocado a moderar los impactos de corto plazo. No obstante, no pierde la visión de mediano y largo plazo. Por ello, parte central del PEE consiste en un programa de aumento de la inversión pública trayendo como consecuencia la disminución de la brecha de infraestructura con el efecto de aumentar la productividad y promover el crecimiento de largo plazo.

El mayor gasto público producto del PEE permitirá continuar con el crecimiento económico, proteger el empleo, y proseguir con la reducción de la pobreza (pág.4)

Desde 2010 al 2016 el panorama internacional es incierto. En ese período el PBI pasa de crecer 8,3% a 4%. En ese período se toman medidas diversas para apoyar la demanda a través del gasto público, así como medidas para incrementar los ingresos en la idea de tener un déficit del 1% del PBI. También se dictan medidas para mejorar la deuda

pública, manteniendo una tendencia decreciente. Así se amplía la base tributaria, y se dictan medidas para disminuir la evasión y la elusión.

En el 2017, la situación internacional se torna desfavorable, y a nivel interno la economía se ve afectada por un shock interno y el escándalo de lava jato. Se presenta el fenómeno del niño costero, la tasa de crecimiento del PBI se reduce a 2%. Habiendo sido la tasa de crecimiento en el año 2,016 de PIB de 4% en el 2016 pasa en el 2017 a 2%. Sin embargo, se recupera al año siguiente, a 4%.

Para enfrentar a este fenómeno la política fiscal recurre a los recursos de emergencia. Debemos recordar que la política fiscal para el 2,017 ya había sido aprobada el año anterior por lo que se responde con medidas paliativas y al año siguiente (2,018) se consideran en el presupuesto dos medidas importantes; por el lado de incrementar el gasto público para dinamizar la demanda efectiva: Se destinan gastos para el fenómeno del niño, y los juegos panamericanos.

El déficit público alcanza el 3,5%, muy por encima de la meta de 1%. El déficit del año anterior (2,018) fue de 2.7% y la deuda pública es de 28% del PBI. Como se ve la política fiscal se orienta a su papel contracíclico, en la idea de crecer para pagar los gastos efectuados en el PEE

Durante 2018 el entorno internacional se caracterizó por un menor crecimiento mundial, una caída de los términos de intercambio, tensiones comerciales globales y mayores tasas de interés internacionales.

Como 2018 es el año final del ciclo 4, expondremos como se hizo para el año 2010, la posición del gobierno, fundamentada en la exposición de motivos del presupuesto de ese año.

El Poder Ejecutivo ha elaborado el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 77 y 78 de la Constitución Política del Perú, el cual asciende a S/ 157 159 millones (20% del PBI) y contempla un crecimiento nominal de 10% respecto al presupuesto del año 2017. El Proyecto de Ley de Presupuesto es consistente con el marco macro fiscal vigente que establece una ampliación temporal del déficit fiscal hasta 3,5% del

PBI en el 2018, para luego converger gradualmente a un déficit fiscal de 1,0% del PBI en el 2021 (pág.1).

Objetivos de política fiscal

1. Asegurar el compromiso con la sostenibilidad fiscal generando espacio para una política fiscal contracíclica en situaciones extraordinarias. La actual administración modificó el marco macro fiscal en un contexto caracterizado por: i) recurrentes déficits fiscales por encima del nivel sostenible de largo plazo de 1% del PBI, ii) presión tributaria en su nivel más bajo de los últimos 14 años, y iii) niveles de gasto corriente en máximos históricos (15,8% del PBI en el 2015). Ante esta situación se optó por establecer una regla de déficit fiscal observado y una regla de deuda pública —expresada como porcentaje del PBI— para fortalecer el compromiso con la sostenibilidad fiscal y el manejo prudente de las finanzas públicas.
2. Impulsar y sostener una inversión pública de calidad, eficiente y con adecuado mantenimiento y equipamiento. La expansión de la inversión pública es clave para cerrar las amplias brechas de infraestructura y apuntalar el crecimiento de largo plazo de la economía. Asimismo, en el corto plazo, una mayor inversión pública maximiza el impacto de la política fiscal sobre la actividad económica. La estrategia de expansión de la inversión pública de esta administración conlleva mecanismos de cofinanciamiento y de articulación con el sector privado, a través de Asociaciones Público-Privadas y Obras por Impuestos, así como una asignación estratégica multianual de inversiones, con un enfoque de cierre de brechas, enmarcadas en el nuevo sistema de inversión pública Invierte.pe. En particular, bajo dicho sistema se elaborarán estudios de pre-inversión adecuados para garantizar el correcto dimensionamiento de los proyectos y sus costos, que considera también procesos estandarizados y empaquetamientos de proyectos similares.
3. Incrementar los ingresos fiscales permanentes. La expansión deseada de la inversión pública y del gasto en mantenimiento en un contexto de mediano plazo de reducción del déficit fiscal solo es posible si se incrementan de forma permanente los ingresos fiscales (Págs. 1,4,5).

Considerando todo lo anterior se ha elaborado la siguiente tabla, que contiene un resumen de todas las medidas en relación a los tiempos de cada uno de los cuatro ciclos económicos:

| 1985 | 1990 | 1992 | 1993 | 2004 | 2005 | 2009 | 2010 | 2018 |
|---|---|---|--|--|--|--|---|---|
| <p><u>Políticas Heterodoxas</u> (Ago-Set1985)</p> <p><u>Objetivos PE:</u></p> <p>1.- Superar las precarias condiciones de vida de las clases popular.</p> <p>2.- Transformar la estructura productiva a fin de compatibilizar las demandas sociales con la oferta interna de bienes y servicios esenciales.</p> <p>3.- Modificar la situación de postergación y abandono del interior del país</p> | <p><u>Políticas Ortodoxas</u> (Agosto 1990)</p> <p><u>Objetivos PE</u></p> <p>1.- Control inmediato de la inflación por medio de</p> <p>2. la eliminación del déficit fiscal.</p> <p>3. Restablecimiento del equilibrio fiscal y monetario con el objetivo de acumular reservas, comenzar a pagar la deuda y buscar así la</p> <p>4. reinserción en el sistema financiero internacional.</p> <p>5.- Salir de la recesión</p> | <p><u>Objetivos PE.</u></p> <p>a). aplicación de un manejo ordenado de las finanzas públicas y de la política monetaria.</p> <p>2.- Reducción de la tasa de inflación</p> <p><u>Objetivos PF.</u></p> <p>Durante el año 1992 se continuó manejando el sector público bajo tres objetivos principales:</p> <p>1.- no generar presiones inflacionarias,</p> <p>2.- dar mayor eficiencia al aparato estatal y</p> <p>3.- brindar reglas de juego estables.</p> | <p><u>Objetivos PE</u></p> <p>1.- Eliminar la inflación.</p> <p>2.- Reactivar la economía</p> <p>3.- incrementar la eficiencia del gasto público.</p> <p>4.- Dinamizar proceso de privatización.</p> <p>5.- Reducción del déficit económico del Sector Público No Financiero desde el 2,0 por ciento del PBI en el 2003 a 0,5 por ciento en el 2006-I</p> | <p><u>Objetivos PE</u></p> <p>1.- Luchar contra la pobreza y el desempleo.</p> <p>2.- Crecimiento económico alto y sostenido.</p> <p>3.- Bajas Tasas de Inflación.</p> <p>4.- RIN que garanticen las la sostenibilidad de las cuentas externas.</p> <p>5.- Alcanzar y mantener eficientemente los fondos públicos mediante sistemas integrados de gestión presupuestaria y financiera del sector público.</p> | <p><u>Objetivos PE:</u></p> <p>1.-Inflación se mantenga alrededor del 2.5%.</p> <p>2.- Sostenibilidad de las finanzas Públicas: Reducción sostenida del DF.</p> <p>3.- Abrir nuestra economía a la competencia Internacional. Conseguir mercados externos.</p> <p>4.- Implementar reformas pendientes: proseguir con la Reforma del Estado centrada en la Modernización del Estado y el fortalecimiento del proceso de Descentralización; consolidar un Sistema Tributario simple y general que</p> | <p><u>Objetivos de PE</u></p> <p>1.-Sostener el crecimiento</p> <p>2.-Promoción de la Inversión privada.</p> <p>3.- Incremento de la productividad y competitividad.</p> <p>4.- Inclusión de todos los estratos sociales a la actividad econó.</p> <p><u>Objetivos PF.</u></p> <p>a) Reducir la brecha de infraestructura e incrementar la inversión social.</p> <p>b) Garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, a través de medidas que permitan continuar</p> | <p><u>Objetivos de PE</u></p> <p>1.-Sostener el crecimiento</p> <p>2.-Promoción de la Inversión privada.</p> <p>3.- Incremento de la productividad y competitividad de la economía.</p> <p>4.- Inclusión de todos los estratos sociales a la actividad económica.</p> <p><u>Objetivos de PF</u></p> <p>-Política expansiva: Aumento del gasto público.</p> <p>-Implementar el PEE (Plan de estímulo</p> | <p><u>Objetivos de PE</u></p> <p>1.- Asegurar un crecimiento alto y sostenido, sobre la base de una mayor acumulación de capital y ganancias de productividad</p> <p>2.-Reducir la brecha de infraestructura a través de un sistema ... efectivo de ejecución de proyectos de inversión.</p> <p>3.- Mejorar la productividad y competitividad de la economía.</p> <p>4.- Cerrar las brechas de agua y saneamiento como</p> |

| 1985 | 1990 | 1992 | 1993 | 2004 | 2005 | 2009 | 2010 | 2018 |
|--|------|------|------|-------------------------------|--|---|---|--|
| <p>4.- Transformar el Estado en un agente impulsor del desarrollo nacional, eficiente y planificador,</p> <p>De corto plazo</p> <p>1.- Reducir la inflación.</p> <p>2.-Reactivar el PBI.</p> <p>3.-Limitar pago de la Deuda Externa.</p> | | | | <p>META: DF, 1.4% del PBI</p> | <p>permite elevar la presión tributaria e implementar una Reforma del Sistema Previsional para hacerlo menos oneroso y más equitativo.</p> <p><u>Medidas:</u></p> <p>-Eleva los ingresos</p> <p>-Controlar los gastos</p> <p>-El DF debe ser equivalente al 1% del PBI.</p> | <p>reduciendo la deuda pública.</p> <p>c) Incrementar los ingresos tributarios,</p> <p>d) Modular el gasto público, priorizando aquellos vinculados al gasto social y a la inversión pública.</p> | <p>Económico) 3.2% del PBI. Orientado a sectores sensibles.</p> <p>-Continuar adaptando el sistema tributario a la realidad Nacional.</p> | <p>motor clave de la revolución social</p> <p><u>Objetivos de PF</u></p> <p>1.- Asegurar el compromiso con la sostenibilidad fiscal generando espacio para una política fiscal contracíclica.</p> <p>2.- Impulsar y sostener una inversión pública de calidad, eficiente y con adecuado mantenimiento y equipamiento</p> <p>3.- Incrementar los ingresos fiscales permanentes.</p> |

| 1985 | 1990 | 1992 | 1993 | 2004 | 2005 | 2009 | 2010 | 2018 |
|---|--|---|--|--|---|--|--|---|
| <p><u>Medidas</u></p> <p>- Reducción del impuesto selectivo.</p> <p>- Reducción del impuesto a las ventas del 11% al 6%</p> <p>- Aumento de excepciones tributarias a determinados sectores, en base al impuesto a las ventas, aranceles y otros impuestos.</p> <p>-Congelamiento de los precios del Sector Público y de las tarifas En febrero de 1986 se redujeron las tarifas de agua y</p> | <p><u>Principales Medidas de Estabilización: Agosto 1990</u></p> <p><u>Política Fiscal</u></p> <p>- Se dictó un conjunto de medidas de austeridad fiscal, incluida la prohibición de</p> | <p><u>Medidas PF</u></p> <p><u>Dentro de la política de gasto.</u></p> <p>- se siguió aplicando un estricto control de caja, evitando la generación de financiamiento inflacionario.</p> <p>Asimismo, se racionalizó el sistema impositivo y se reforzó el proceso de privatización de las empresas públicas.</p> | <p><u>Medidas</u></p> <p>reorientando recursos hacia programas sociales.</p> <p>En el campo tributario, se continuó con la simplificación del sistema impositivo y con el establecimiento de reglas estables.</p> | <p><u>Medidas:</u></p> <p>La necesidad de priorizar en un contexto de recursos limitados implica necesariamente escoger algunas acciones y posponer otras para los próximos años, siempre en el marco de un manejo fiscal disciplinado que permita reducir progresivamente el déficit fiscal.</p> <p>Es por ello que resulta de interés</p> | <p>-Cobranza a proveedores del estado</p> <p>-Medidas de administración tributaria: ampliación del sistema de percepciones a la importación.</p> <p>-detracciones a nuevos productos</p> <p>El presente Proyecto de Presupuesto asciende aproximadamente 19,9% del PBI, de los cuales el 41% es considerado gasto rígido, debido a las obligaciones financieras y al cumplimiento de las obligaciones provisionales.</p> <p>Con estas restricciones, el</p> | <p><u>Medidas</u></p> <p>En cuanto a la política de ingresos públicos, la meta del Gobierno es elevar la presión tributaria a niveles de suficiencia fiscal. En cuanto a la política de gasto público...dinamizar la inversión pública requerirá de <u>reglas fiscales</u> que hagan compatibles los criterios de crecimiento y sostenibilidad</p> <p>En cuanto a la política de ingresos públicos, la meta del Gobierno es elevar la presión</p> | <p><u>Medidas</u></p> <p>-Gestión ordenada del gasto público. -- Recuperar los niveles de recaudación tributaria, ante la caída de los precios internacionales del petróleo y productos mineros</p> <p>-Continuar en reducción de deuda pública.</p> <p>- Asimismo, la</p> <p>En este escenario de menor crecimiento, se presenta un cambio en la posición fiscal tornándose expansiva,</p> | <p><u>Medidas</u></p> <p>La actual administración modificó el marco macro fiscal en un contexto caracterizado por:</p> <p>i) recurrentes déficits fiscales por encima del nivel sostenible de largo plazo de 1% del PBI.</p> <p>ii) presión tributaria en su nivel más bajo de los últimos 14 años, y</p> <p>iii) niveles de gasto corriente en máximos históricos (15,8% del PBI en el 2015). Ante esta situación se optó por establecer una regla de déficit</p> |

| 1985 | 1990 | 1992 | 1993 | 2004 | 2005 | 2009 | 2010 | 2018 |
|--|---|--|---|---|---|--|--|---|
| <p>electricidad en 20% y los precios de los productos derivados del petróleo en 10%</p> <p>- Se autorizó la emisión de Bonos del Tesoro</p> <p><u>Precios</u></p> <p>- Congelamiento de todos los precios. Luego, ajustes periódicos y liberalización de todos los precios.</p> <p>- Creación de una autoridad de los precios (CIPA) coordinado con</p> <p>Continuación (medidas)</p> | <p>nuevos procesos de contratación</p> <p>- Incrementos de los precios regulados de los servicios públicos y controlados por las empresas estatales: precio de la gasolina (3 040%), electricidad (5 270%), agua (1 318%) y otros</p> <p>- Creación del Comité de Presupuesto (integrado por el Banco Central, Ministerio de Economía y Finanzas y la Autoridad Recaudadora, la SUNAT) para facilitar el proceso de control monetario</p> | <p>Se buscó financiar las operaciones del sector público fundamentalmente con tributos de carácter permanente, sin recurrir a tributos de carácter extraordinario como en años anteriores.</p> <p>Durante 1992 se racionalizó el sistema impositivo, simplificando los tributos a sólo seis: Impuesto a la Renta,</p> <p>También, se promulgó el nuevo Código Tributario, otorgando mayores facilidades a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) para controlar la evasión en el pago de impuestos. Dicho</p> | <p>Durante el año 1993 <u>la disciplina fiscal</u> continuó siendo el elemento central para el logro de la estabilidad macroeconómica, al haberse evitado la generación de requerimientos de financiamiento interno</p> | <p>nacional reducir progresivamente el déficit fiscal porque más déficit implica a la larga un mayor endeudamiento.</p> | <p>cumplimiento de las demás tareas del Estado está limitado a una cantidad de recursos equivalente al 11,5% del PBI. <u>Este monto resulta</u> insuficiente para poder desarrollar todas las tareas del Estado...</p> <p>La segunda posibilidad para mejorar el rol del Estado es atraer más recursos del sector privado</p> | <p>tributaria a niveles de suficiencia fiscal</p> <p>Para ello, no sólo son necesarias adecuadas políticas macroeconómicas, sino también <u>cambios de orden estructural en el sistema tributario</u> que promuevan la inversión, protejan y amplíen la base tributaria, e incentiven el crecimiento de largo plazo.</p> <p><i>En cuanto a la política de gasto público, a mediano y largo plazo, dinamizar la inversión pública requerirá de <u>reglas fiscales</u> que hagan</i></p> | <p>Por ello el Gobierno viene implementando el Plan de Estímulo Económico (PEE) cuyo principal instrumento de política fiscal es el incremento del gasto público y cuya magnitud es de 3,4% del PBI para el bienio 2009–2010. (págs.1,4)</p> | <p>fiscal observado y una regla de deuda pública – expresada como porcentaje del PBI– para fortalecer el compromiso con la sostenibilidad fiscal y el manejo prudente de las finanzas públicas.</p> <p>. La expansión de la inversión pública es clave para cerrar las amplias brechas de infraestructura y apuntalar el crecimiento de largo plazo de la economía. Asimismo, en el corto plazo, una mayor inversión pública maximiza el impacto de la política fiscal sobre la actividad</p> |

| 1985 | 1990 | 1992 | 1993 | 2004 | 2005 | 2009 | 2010 | 2018 |
|--|--|--|------|------|------|--|------|--|
| <p>el Ministerio de Economía y Finanzas</p> <p><u>Mano de Obra</u></p> <p>Incrementos nominales periódicos hasta alcanzar el 7% anual de incrementos en términos reales, (ascendiendo en la práctica a un incremento del salario mínimo real de 34% en un periodo de 17 meses)</p> <p>- Excepciones tributarias a los trabajadores en la participación del impuesto a la renta</p> <p>- Dos préstamos de una sola vez libre de pago de</p> | <p>- Eliminación de exenciones al impuesto a las ventas, impuesto selectivo y aranceles.</p> <p><u>Salarios</u></p> <p>- Bono Excepcional del 100%</p> <p>- El salario mínimo se incrementó en un 400%</p> <p>- Prohibición de nuevos aumentos salariales en el Sector Público hasta diciembre</p> | <p>proceso fue acompañado por un esfuerzo de racionalización del gasto público, otorgando prioridad a los egresos en función de los ingresos obtenidos mediante el funcionamiento del Comité de Caja del Tesoro Público.</p> <p>Cabe destacar que en diciembre se promulgó la nueva Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú, que rige a partir de 1993.</p> | | | | <p>compatibles los criterios de crecimiento y sostenibilidad</p> | | <p>económica. La estrategia de expansión de la inversión pública de esta administración conlleva mecanismos de cofinanciamiento y de articulación con el sector privado, a través de Asociaciones Público-Privadas y Obras por Impuestos, así como una asignación estratégica multianual de inversiones, con un enfoque de cierre de brechas, enmarcadas en el nuevo sistema de inversión pública Invierte.pe. En particular, bajo dicho sistema se elaborarán</p> |

| 1985 | 1990 | 1992 | 1993 | 2004 | 2005 | 2009 | 2010 | 2018 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|--|
| <p>interés a los servidores públicos</p> <p>- Reducción del periodo de prueba de tres años a tres meses.</p> <p>- Estabilidad laboral.</p> <p>Establecimiento del PROEM permitiendo a las firmas contratar temporalmente trabajadores hasta 2 años sin adherirse a las leyes de la estabilidad laboral</p> | | | | | | | | <p>estudios de pre-inversión adecuados para garantizar el correcto dimensionamiento de los proyectos y sus costos, que considera también procesos estandarizados y empaquetamientos de proyectos similares.</p> <p>La expansión deseada de la inversión pública y del gasto en mantenimiento ...</p> <p>es posible si se incrementan de forma permanente los ingresos fiscales</p> |

1.3. Descripción de la metodología empleada

La modalidad de la investigación es empírica, empleándose información secundaria que permitió encontrar las experiencias positivas y negativas en la aplicación de la política fiscal y en sus resultados. El diseño de investigación es descriptivo.

La estrategia de investigación empleada es buscar en la historia económica los hechos históricos relevantes en aplicación de la política fiscal para buscar sus resultados buenos o malos y en función de ellos extraer las medidas que lo permitieron, para que sean utilizados en proponer lineamientos de política fiscal. Se enfoca principalmente en los momentos de crisis de la economía peruana. como la hiperinflación, la deuda externa, la crisis asiática, la crisis financiera del 2008, el fenómeno del niño del 2013.

La población de estudio son las observaciones de las series vinculadas a la política fiscal peruana que abarca el período 1985-2018. Estas series comprenden un total de 34 años, en cada cuna de las variables estudiadas.

CAPÍTULO II:
MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

En la explicación del análisis de las experiencias que se deben considerar a lo largo de la aplicación de la política fiscal en el periodo de estudio, debemos considerar, en el terreno ortodoxo al pensamiento clásico, al Keynesiano, al neoclásico y por otro lado el Heterodoxo. Estas teorías han sustentado las políticas fiscales en el periodo de estudio.

En el pensamiento clásico afirma (Smith, 1876) en su obra “investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones afirma en el capítulo IX:

...Según el sistema de la libertad natural, el Soberano únicamente tiene tres deberes que cumplir, los tres muy importantes, pero claros e inteligibles al intelecto humano: **el primero**, defender a la sociedad contra la violencia e invasión de otras sociedades independientes ; **el segundo**, proteger en lo posible a cada uno de los miembros de la sociedad de la violencia y de la opresión de que pudiera ser víctima por parte de otros individuos de esa misma sociedad, estableciendo una recta administración de justicia; **y el tercero**, la de erigir y mantener ciertas obras y establecimientos públicos cuya erección y sostenimiento no pueden interesar a un individuo o a un pequeño número de ellos, porque las utilidades no compensan los gastos que pudiera haber hecho una persona o un grupo de éstas, aun cuando sean frecuentemente muy remuneradoras para el gran cuerpo social (pág.613)

Al inicio del libro quinto, capítulo I afirma sobre el gasto:

La primera obligación del soberano, que es la de proteger la sociedad contra la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes, no puede realizarse por otro medio que el de la fuerza militar. Pero los gastos que lleva consigo la preparación de esta fuerza militar en tiempos de paz, y el empleo de la misma en época de guerra, son muy diferentes en diversos estadios de la sociedad y en distintos períodos de progreso (pág.614).

Luego afirma:

“El segundo deber del Soberano, que consiste en proteger, hasta donde sea posible, a los miembros de la sociedad contra las injusticias y opresiones de cualquier otro

componente de ella o sea el deber de establecer una recta administración de justicia, ...” (pág.628).

Posteriormente expresa, en la misma obra, lo siguiente:

La tercera y última obligación del Soberano y del Estado es la de establecer y sostener aquellas instituciones y obras públicas que, aun siendo ventajosas en sumo grado a toda la sociedad, son, no obstante, de tal naturaleza que la utilidad nunca podría recompensar su costo a un individuo o a un corto número de ellos, y, por lo mismo, no debe esperarse que éstos se aventuren a fundarlas ni a mantenerlas (pág.639).

También en la misma obra Smith afirma que además de esos gastos, hay otro referido al soberano: “además de los gastos que son necesarios para que el Soberano pueda cumplir sus obligaciones, se requiere cierta asignación para a sostener su dignidad” (Pág.716).

Y como deben sufragarse todos esos gastos. Smith responde así:

Los gastos que se hacen para defender la sociedad y para sostener la dignidad del primer magistrado se realizan en beneficio de toda la sociedad. Es, por tanto, razonable que se sufraguen mediante contribución general de toda la sociedad, y que los miembros de esta contribuyan, en cuanto les sea posible, en proporción a su capacidad respectiva.

También los gastos que supone la administración de justicia se pueden considerar como hechos en beneficio de toda la sociedad, por lo cual cumple, igualmente, que se sufraguen por contribución de la sociedad entera (pág.716).

Los gastos para el sostenimiento de las carreteras y de las comunicaciones son útiles, indiscutiblemente, a toda la sociedad y, por lo tanto, deben ser sufragados...mediante contribución general de todo el cuerpo social.

Análogamente, los gastos que supone el sostenimiento de las instituciones religiosas y de enseñanza se hacen en beneficio de toda la sociedad y, por lo tanto, se pueden enjugar, sin cometer injusticia alguna, mediante una contribución general del todo el país.

Cuando se trata de instituciones y obras públicas que son ventajosas para toda la sociedad, pero que no pueden ser sostenidas completamente, o a lo sumo sólo en forma parcial, por los individuos que de una manera inmediata las aprovechan, el déficit, en la mayor parte de los casos deberá ser cubierto por contribución general de toda la colectividad.

La renta general de la sociedad, además de sostener los gastos que requiere la defensa y la dignidad del soberano, debe suplir las deficiencias de muchos ramos particulares de ingresos (págs.717-718).

Además, aclara que los gastos de justicia o de sostenimiento de las carreteras y de las comunicaciones deben ser sufragados por los ciudadanos que los usan, ya sea, bajo la forma de tasas judiciales o de peajes. Así expresa, en el lado de la justicia:

... Las personas que inmediatamente retiran beneficio de tales gastos (se refiere a la justicia, nota del autor) son aquellas que se ven afianzadas en su derecho o mantenidas en ellos, por los mencionados tribunales... los gastos de la administración de justicia pueden ser oportunamente enjugados por medio de una contribución particular de una u otra categoría de personas, o bien de ambas a la vez ...; es decir, que estos gastos se deben cubrir por medio de tasas judiciales (pág.717).

En el aspecto de:

Los gastos para el sostenimiento de las carreteras y comunicaciones son útiles ... Sin embargo, esta clase de gastos benefician de una manera específica, en mayor o menor grado, a las personas que viajan, a las que transportan mercancías de un lugar a otro, o a aquellas que las consumen. Los derechos que se pagan al pasar por determinados fieltos en Inglaterra, y los que se conocen en otros países con el nombre de peajes, procuran hacer revertir dichos gastos sobre aquellas dos categorías de personas, liberando así los ingresos generales de la sociedad de una carga muy pesada (pág.717).

En los gastos locales o provinciales deben ser sufragados por estas demarcaciones. Así dice:

Los gastos locales y provinciales, cuya ventaja es de la misma naturaleza (por ejemplo, los gastos de policía de una ciudad o de una provincia) se deben enjugar

con cargo a un ingreso de naturaleza local o provincial, pero nunca a expensas de las entradas generales de la sociedad” (pág. 717).

Como se entiende de lo anterior, podemos decir, que los gastos del estado, de manera general, deben ser cubiertos por todos los ciudadanos de un país.

En relación a los ingresos como fuente financiadora de los gastos estos deben ser obtenidos con impuestos, en proporción a la realidad económica de la sociedad. Así Smith, luego de explicar las experiencias de autofinanciamiento ocurridas en la historia y que han demostrado que, llega a la conclusión de que la mejor manera de sostener los gastos es a través de los impuestos, afirma:

Siendo, pues, el capital y las tierras pertenecientes al estado dos fuentes de renta impropias para enjugar los gastos necesarios de una nación culta y poderosa, no queda otro remedio para cubrir estos egresos, o la mayor parte de ellos, que recurrir a los impuestos de una u otra naturaleza, contribuyendo el pueblo con una parte de sus ingresos privados a pagar las rentas públicas del soberano...(pág.726).

Preguntando ¿y cuáles son esos ingresos privados y cómo deben establecerse? Smith, responde: “Los ingresos privados de los individuos provienen, ...de tres fuentes diferentes: rentas, beneficios y salarios. En consecuencia, todo impuesto se ha de pagar, en última instancia, por alguna de estas fuentes de ingreso, o por todas a la vez” (pág.726).

¿Qué significan dichos impuestos? En lo referido a ellos, Smith, lo expresa así:

El impuesto a la renta o impuesto a la renta de la tierra, Smith dice:

Un impuesto sobre la renta puede establecerse de acuerdo con un cierto canon, de tal manera que cada distrito sea valorado con arreglo a una determinada renta, cuya valuación no se altere más tarde; o bien, puede instituirse de tal forma que varíe, acomodándose a las variaciones que experimente la renta efectiva de la tierra, subiendo o bajando con arreglo a los progresos o decadencia del cultivo (pág.729).

En el Impuesto sobre los beneficios procedentes del capital, estos deben ser impuestos de una manera mínima para que los empresarios obtengan beneficios que les permitan seguir continuando con su negocio. Sobre todo, en la parte que resulta de la diferencia entre la parte del beneficio total que se resta del pago del interés que

se hace al dueño del capital. Por lo que el impuesto al interés del capital (entendido como dinero) “constituye un objeto tan propicio para la tributación directa” sin perder de vista que un equivocado nivel del impuesto, aparte de su difícil cuantificación se puede desplazar a otros territorios. Smith afirma en base a los hechos de su época “las naciones que pretendieron gravar los beneficios procedentes del capital, en lugar de recurrir a una severa investigación de esta especie, tuvieron que contentarse con un procedimiento más suave...” (pág. 748).

Los impuestos al salario no los recomienda. Smith. Afirma “... un impuesto directo sobre los salarios no puede tener otro efecto que el de elevar su cuantía un poco por encima del importe de la contribución”. Así mismo, en los hechos este es pagado por el consumidor en el caso de un bien manufacturado o un colono en el caso de la agricultura. Y ocasiona a “...la larga, una gran reducción de la renta de la tierra, y un alza considerable en el precio de los productos manufacturados” Tienen “un carácter ruinoso” (pág764).

Sobre los impuestos que se aplican en forma indiferente sobre cualquier especie de renta (ingresos) están las capitaciones y los impuestos sobre bienes de consumo. Las primeras se imponen de manera proporcional “a la fortuna o a la-renta de cada contribuyente” se hacen de forma arbitraria “dependerá en la mayor parte de los casos, del buen o mal humor de los exactores” (pág. 766). Los segundos recaen sobre los ingresos, Smith afirma: “El estado desconociendo la manera de gravar directa y proporcionalmente el ingreso de sus súbditos, procura hacerlo de un modo indirecto, gravando sus gastos, que se supone guardan, en la mayor parte de los casos, una proporción bastante aproximada con el ingreso” (pág,769).

En lo referido a otro aspecto de conseguir ingresos para el estado, Smith, se refiere a la deuda pública la que es analizada en función de la historia de Europa de ese entonces, así explica que: “la falta de prudencia en el gasto en tiempo de paz, es una de las principales causas de que se contraigan deudas en épocas de guerra. Cuando la guerra estalla no hay en el Tesoro sino lo indispensable para cubrir los gastos ordinarios en época normal (pág.807).

Y ¿Quiénes son los que le pueden prestar al estado?

Smith responde así, en:

un país en el que abundan comerciantes e industriales es también una sociedad en la que necesariamente abunda una clase de gentes que en todo momento puede

adelantar, si quiere, sumas considerables al gobierno. En esto consiste la capacidad para prestar que tienen los súbditos de un Estado comercial (pàg.808).

Posteriormente otro autor que escribe sobre el tema de impuestos y gastos es el inglés Maynard Keynes quien en 1936 publica su libro “Teoría General del interés del dinero y del empleo” donde expone el uso de estos instrumentos como parte de una acción racional del estado en lo que se denomina “Política Fiscal” y basado en una teoría distinta a la clásica. Pero enfáticamente alineada con una economía de mercado, en la cual el estado juega un rol de impulsor de una economía alicaída. Así Afirma:

Las consecuencias de la teoría expuesta son moderadamente conservadoras en otros respectos, pues si bien indica la importancia vital de establecer ciertos controles centrales en asuntos que actualmente se dejan casi por completo ... en manos de la iniciativa privada, hay muchos campos de actividad a los que no afecta. El estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos... Creo, por tanto, que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la ocupación plena; aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada. No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al estado asumir. Si este es capaz de determinar el monto global de los recursos destinados a aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración de quienes lo poseen, habrá realizado todo lo que le corresponde. (pág. 353,354).

Pero las orientaciones y acción del estado están acotadas en la economía, no para generar su hegemonía en la sociedad. Así afirma: “...fuera de la necesidad de controles centrales para lograr el ajuste entre la propensión a consumir y el aliciente para invertir no hay más razón para socializar la vida económica que la que existía antes” (pá.354)

En lo referido al accionar de la política fiscal, en el capítulo sobre la propensión a consumir, escribe:

En la medida en que la propensión del individuo a ahorrar dependa de los futuros rendimientos que espera, es claro que está ligada, no sólo con la tasa de interés, sino con la política fiscal del gobierno. Los impuestos sobre el ingreso, especialmente cuando discriminan contra el ingreso “no ganado”, los impuestos sobre las ganancias

del capital, los impuestos sobre herencias y otros similares, son tan importantes como la tasa de interés; en tanto que el alcance de los posibles cambios en la política fiscal puede ser mayor, en las previsiones por lo menos, que el de la tasa misma. Si la política fiscal se usa como un instrumento deliberado para conseguir la mayor igualdad en la distribución de los ingresos, su efecto sobre el aumento de la propensión a consumir, es por supuesto, tanto mayor (pág.113).

También afirma que los uno de los factores principales que influyen en la propensión marginal a consumir es la política fiscal. Así escribe:

En la medida en que la propensión del individuo ahorrar dependa de los futuros rendimientos que espera, es claro que está ligada, no sólo con la tasa de interés, sino con la política fiscal del gobierno. Los impuestos sobre el ingreso, especialmente cuando discriminan contra el ingreso “no ganado”, los impuestos sobre ... las ganancias del capital, los impuestos sobre herencias y otros similares, son tan importantes como la tasa de interés, ... Si la política fiscal se usa como un instrumento deliberado para conseguir la mayor igualdad en la distribución de los ingresos, su efecto sobre el aumento de la propensión a consumir es, por supuesto, tanto mayor (pág.114)

Debemos también tener en cuenta el efecto sobre la propensión global a consumir, cuando el gobierno reserva fondos de los impuestos ordinarios para el pago de deudas; porque esto representa una especie de ahorro social, de manera que una política que tienda a crear grandes fondos de reserva debe considerarse, en determinadas circunstancias, como reductora de la propensión a consumir. Esta es la razón por la cual un cambio de frente de la política gubernamental, pasando de la aceptación de deudas a la creación de fondos de reserva (o viceversa), puede ocasionar una severa contracción (o notable ampliación) de la demanda efectiva (págs.113,114).

Debemos explicar que Keynes no explica en forma detallada la actuación de la política fiscal, como la presentada en los libros de macroeconomía. Son los denominados poskeynesianos los que han desarrollado las ideas de Keynes, como el de la política fiscal, donde ésta juega un rol activo conocida como “el activismo de la política fiscal”.

Esta se basa en que resolver el problema de Desempleo es fortaleciendo la Demanda Agregada, a través del impulso de políticas fiscales que la lleven a la superación de la crisis. En forma particular en los elementos que la constituyen: El consumo, la Inversión, el gasto público y las exportaciones netas. Donde la política fiscal debe actuar elevando el ingreso disponible para elevar el consumo, para lo cual debe bajar los impuestos. Debe elevar el gasto público, sin importar el equilibrio presupuestario. Aumentar la inversión a través de la disminución de la tasa de interés y elevar las exportaciones netas, disminuyendo el tipo de cambio.

También afirma Keynes que para combatir la inflación se debe orientar las variables de la demanda agregada en dirección opuesta a lo que se hacía para enfrentar el desempleo.

Debemos mencionar que el modelo keynesiano estaba dirigido a solucionar una situación de desempleo con deflación. No puede ser con inflación. Pues si hay insuficiencia de demanda global, los precios bajan. No suben. Ese era la situación que explicaba el modelo keynesiano. No modelaba una situación de desempleo con inflación por ser antinómicas. Pues si hay exceso de demanda que se refleja en la inflación, entonces debería ocurrir que exista empleo y no desempleo, pues si hay exceso de demanda esta jala a la oferta y ésta al empleo. Es decir, hay empleo con inflación. Lo que no estaba ocurriendo.

Sin embargo, en 1970 a nivel global, se abre un período de crisis, pero distinta a la anterior. Hay recesión, con inflación (crisis del petróleo). El precio de este producto pasa de \$US2 a \$US35. Los cuales repercuten en las alzas de los demás bienes y en la disminución de la demanda agregada. Hay recesión, desempleo y alta inflación.

Por esos años, también se incuba en los países atrasados, lo que posteriormente se denominó “La crisis de la deuda”. Sucede que los “petrodólares” es decir; la alta liquidez en dólares de los países petroleros, producto de la enorme alza del precio del petróleo, son depositados en la banca de los países desarrollados los que a su vez los prestan, entre ellos, a los gobiernos del tercer mundo, quienes llegado el cumplimiento de los plazos pactados no pueden cumplir con las amortizaciones acordadas. Dándose en nuestros países el llamado “problema de la deuda”.

En esas circunstancias de 1970, por primera vez en la historia moderna van a coexistir dos problemas: la inflación y el desempleo (recesión) y el modelo de Keynes no responde a esta circunstancia. Por lo que Keynes es dejado de lado y sustituido por las ideas liberales de

Milton Friedman ya que la inflación no era de exceso de demanda sino de costos. Pues la impulsaba el aumento del precio del petróleo. Por lo tanto, la solución era disminuir estos. Asimismo, debería existir un presupuesto neutral, los ingresos deberían ser igual a los gastos. Y solo se debería actuar sobre la tasa de interés.

El enfoque pasa de un enfoque macroeconómico a un enfoque microeconómico. Para eso las unidades empresariales tienen que ser más eficientes, deberían disminuir los costes, elevar la productividad, mejorar la calidad, la competitividad etc.

Pero, en el 2008, se da la situación de desempleo con deflación. El paro coexiste con la disminución de los precios. El modelo keynesiano regresa a ser útil.

En la corriente Keynesiana, son sus seguidores, como Hansen y Lerner, quienes desarrollan las primeras ideas de cómo debe funcionar la política fiscal desde el punto de vista de la teoría general.

Posteriormente contribuyen a la política fiscal, los economistas de la escuela denominada de “síntesis neoclásica”

Afirman que la política fiscal debe tener en consideración la característica cíclica de la economía por lo que debe orientar de manera consciente (discrecional o con reglas) las variables del presupuesto público para que la economía transite de las fases recesivas (estabilización) a las fases expansivas, de tal manera que la sitúe en una senda de crecimiento lo más extensa posible (estabilización).

Para ello debe usar el déficit o superávit fiscal, según la situación de recesión o sobre expansión considerando las fases cíclicas de tal manera que por ejemplo en una situación de recesión para impulsar la economía se puede incurrir en déficit o ampliarlo de tal manera que una vez que la economía recobre su nivel de equilibrio de pleno empleo y vuelva a una fase expansiva, los ingresos adicionales producidos en esta etapa servirán para cerrar el déficit. A la larga se equilibra el presupuesto. Esto es lo que se conoce como presupuesto cíclico equilibrado.

Es necesario aclarar que la escuela clásica, no le dio mucha importancia a la política fiscal (presupuesto) por ser partidarios de minimizar la acción del estado en la economía. La orientación que dieron sobre este tema es que la política fiscal debe orientarse a tener un presupuesto equilibrado. La relación entre ingresos y gastos deben ser iguales. Los gastos

deben estar financiados con los ingresos de manera estricta. La igualdad entre ingresos y gastos debe orientar la política fiscal en el corto y largo plazo. Considera que no se debe usar los déficits pues son puerta abierta a su incremento por la presión que ejercen las múltiples necesidades del estado.

En los hechos se emplean ambos conceptos. Así, en el caso del Perú se exige, por ley presentar el presupuesto anual con ingresos y gastos iguales. En el que todos los gastos deben estar financiados. Pero la modernización de política fiscal ha permitido usar los déficits fiscales como moduladores del ciclo económico. Es el caso del Perú, donde formalmente hay equilibrio anual del presupuesto, pero en el planeamiento a mediano plazo se aceptan los déficits fiscales como parte de ésta.

El accionar de las variables fiscales en el concepto keynesiano puede actuar en el corto plazo en dos situaciones: Cuando hay recesión recomienda elevar los gastos reales, disminuir los impuestos, o ambos a la vez (déficit presupuestario). Y, cuando hay inflación debido a una situación de la demanda agregada por encima del pleno empleo, mayor que la oferta agregada, recomienda: disminuir el gasto, elevar los impuestos (superávit presupuestario).

En el largo plazo: Una vez superada la recesión debe encauzar la economía en una senda de crecimiento estable. Donde la inflación y el desempleo sean mínimos.

Para ello debe tener en consideración el papel de los estabilizadores automáticos y los multiplicadores. Los primeros actúan en forma autónoma, sin intervención del gobierno, y por su misma función, expanden o contraen la economía. Los segundos funcionan en base a la decisión del gobierno, como un parámetro que impulsa a las variaciones que se realicen en variables como: gasto, inversión pública, ejecutadas por el gobierno, y la lleva más allá de ese valor. Sujetas al signo que cada uno ellos tienen para aumentar o disminuir la demanda agregada.

Las actuaciones de estos mecanismos sobre la demanda agregada actúan contrayendo o expandiendo su volumen, pero como se puede diferenciar ambos efectos para poder conocer que parte de ellos se le puede atribuir a la política fiscal activa.

Para ello se usa el concepto del saldo presupuestario de pleno (SPPE), que separa ambos efectos. Para ello se compara el SPPE en equilibrio (igual a cero) con el SPPE (en déficit o superávit) producido por la decisión del gobierno de mover el gasto o el ingreso del

presupuesto. La diferencia de ambos, positiva o negativa, se considera como efecto de la acción de la política fiscal activa.

Vale aclarar que el resultado del presupuesto real, incluye el saldo producido por los estabilizadores automáticos más el SPPE. Pero como el primero depende del propio desenvolvimiento de la actividad económica, no es relevante para observar los efectos de la política fiscal. Pero, si es el saldo de SPPE.

Sin embargo, a la política keynesiana se le critica por su afán discrecional y de querer ir más allá de los que deber su campo de acción tradicional como, justicia, defensa o educación. El cambio de las circunstancias económicas en la década del 70 que demostraron su inoperancia y que hicieron que lo neoclásicos en su versión monetarista contribuyeran a introducir nuevos criterios para la política fiscal como las políticas del equilibrio presupuestario, o de competitividad para minimizar costos y en ese sentido incidir en políticas de promoción de la investigación científica.

Con todos los aportes de estas escuelas podemos decir que cierto consenso en los siguientes temas.

La restricción presupuestaria fiscal que establece que todo presupuesto anual, tiene que financiados sus gastos. Si consideramos que el presupuesto, de manera resumida, está formado por los ingresos y gastos. Donde los ingresos provienen de los impuestos. Los gastos, son las erogaciones en el gasto corriente y la Inversión pública. La diferencia de estos ingresos y gastos, al resultado se le considera u déficit o superávit. Pero, si el gasto es mayor que el ingreso se le considera un déficit primario. Ahora, si al gasto público le añadimos los pagos de intereses de la deuda, entonces el déficit será mayor y se denomina déficit público (resultado económico). El cual debe ser financiado con deuda pública interna, externa o con creación de dinero.

Si es con creación de dinero que se financia el déficit para activar el crecimiento del producto, puede funcionar si se usa en el corto plazo, ya que con ese dinero el gobierno podrá adquirir una porción del producto restándole al público del total que disponía antes, por lo que habrá menos producto para el público, con el mismo volumen de dinero para adquirirlo (señoreaje). Esto traerá consigo un incremento de los precios, como si fuera un impuesto. Es decir, el impuesto inflación; pero si el público no se percata y el gobierno no logra sus

resultados, el gobierno podrá usarlo hasta un límite máximo, después del cual el público se percata, la inflación aumenta y los ingresos públicos empiezan a disminuir.

Si se financia el déficit con deuda pública (interna o externa), existen varias explicaciones de sus efectos dependiendo de la escuela. Para David Ricardo, financiar el déficit con deuda pública es irrelevante pues no afectará el consumo ya que los ciudadanos entenderán de que los impuestos necesarios para pagarla se pondrán de todas maneras hoy o mañana, y que su ingreso disponible se verá afectado hoy o mañana. Es lo que se conoce como la equivalencia ricardiana.

Robert Barro, de manera indirecta opina sobre este tema. Él se refiere a los ingresos de las personas y afirma que el público actúa en forma racional y es capaz de prever el futuro dado el interés de disponer de sus bienes como por ejemplo la herencia para sus hijos, por lo tanto, una decisión que se tome hoy, puede afectar sus ingresos en el futuro, por lo que una deuda de hoy que se pagará en el futuro con impuestos, no es relevante. Pues su racionalidad (expectativas racionales) les indicará que deben ahorrar hoy para sufragar ese gasto mañana, por lo que la deuda no estimula el gasto sino el ahorro.

En cambio, Keynes es contrario a ello, pues la deuda al financiar el gasto de una manera sana, este impulsará la demanda agregada y está a la oferta, en condiciones de la existencia de recurso ociosos y desempleo. Tobin en la misma línea fundamenta que los acreedores prefieren consumir hoy y no mañana.

El asunto es que en la realidad se usa la deuda para financiar el déficit en nuestro país por lo que debe más orientarse la preocupación por limitar la deuda en relación a nuestra posibilidad de nuestro ingreso nacional. De tal manera que no se pueda repetir experiencias pasadas.

Por otro lado, es necesario explicar el tema de los ciclos económicos pues es un fenómeno antiguo que no era considerado en los análisis económicos de la política fiscal. En el Perú se ha aceptado oficialmente y se usa a partir del año 2004 en varios de los informes del BCRP, donde lo consideran pertinente.

En relación a su explicación de su evolución y factores que lo causan existen varias teorías. Mencionaremos algunas, en la idea de que se pueden tomar diversos aspectos particulares

de ellas para intentar explicar el comportamiento cíclico de la economía. Algo así hace la macroeconomía actual, que es un agregado de ideas de diferentes escuelas. Así:

En su obra la teoría general de Keynes, en sus notas sobre el ciclo económico afirma:

Si examinamos los detalles de cualquier ejemplo real del ciclo económico, veremos que es muy complejo...Pero sugiero que el carácter esencial del ciclo económico...se debe sobre todo a como fluctúa la eficiencia marginal del capital. A mi modo de ver, lo mejor es considerar que el ciclo económico se debe a un cambio cíclico en la eficiencia marginal del capital (pág. 299).

También aclara el papel que juega la tasa de interés frente a la eficiencia marginal de capital EMC, así afirma: "...Pero creo que la explicación más típica, y con frecuencia la predominante de la crisis, no es principalmente un alza en la tasa de interés, sino un colapso repentino de la eficiencia marginal de capital" (pág.301).

Y ¿Qué hacer? Responde:

Por tanto, en condiciones de laissez-faire, quizá sea imposible evitar las fluctuaciones amplias en la ocupación sin un cambio trascendental en la psicología de los mercados de inversión, cambio que no hay razón para esperar que ocurra. En conclusión, afirmo que el deber de ordenar el volumen actual de inversión no puede dejarse con garantías de seguridad en manos de los particulares (pág.305).

Según lo anterior lo que se debe hacer es poner orden en las inversiones a través del gobierno y no de "los particulares". Aquí no dice expresamente que eso lo hará el gobierno, pero en sus "notas finales" afirma: "Los controles necesarios para alcanzar la ocupación plena llevan consigo, por supuesto, una gran parte de las funciones tradicionales del gobierno" (pág.355).

En esta situación del ciclo, ¿Qué es la eficiencia marginal de capital? Keynes afirma: "...defino la EMC como si fuera igual a la tasa de descuento que lograría igualar el valor presente de la serie de anualidades dada por los rendimientos esperados del bien de capital, en todo el tiempo que dure, a su precio de oferta" (pág.147).

En ese mismo sentido, ¿Qué es capital e inversión para Keynes? Significan lo mismo. Así define la inversión como la "compra de un activo, viejo...o nuevo, por un individuo o por

una sociedad...en sentido amplio...significan la compra, con los ingresos, de un bien de capital de cualquier clase” (pág.97).

La teoría del ciclo económico real (CER) surge de la teoría neoclásica en los años 80, entre sus autores podemos mencionar a Kidland y Prescott en 1982 y Long y Plosser en 1983 que establece que la evolución de la producción en ciclos se deben shocks reales en la oferta (crisis del petróleo) y no en la demanda. Donde la productividad es afectada por fluctuaciones en el ritmo del cambio tecnológico o por otra causa. La evolución de la investigación crea nuevos productos, tecnologías, que impulsan la productividad. Algunas veces estos descubrimientos aparecen en forma rápida, en otras veces es más lenta. Así la productividad, impulsada por la tecnología, ocasiona períodos de expansión; cuando se acelera la productividad y de recesión cuando esta es lenta. Al haber cambios en la productividad hay dos efectos: Uno es el cambio en la demanda de trabajo y el otro es un cambio en la Inversión. Si partimos de una situación de equilibrio entre oferta y demanda global, en un mercado de Inversión y lo mismo en un mercado de trabajo. Si sucede un cambio de productividad debido a un cambio tecnológico, entonces en el mercado de Inversión va a disminuir esta, lo mismo su tasa de interés. En el mercado de trabajo se reducen tanto la demanda como la oferta y hay una reducción del empleo y el salario real. Hay recesión.

El ciclo económico explicado por la teoría austriaca afirma que la fase recesiva se manifiesta en el exceso de oferta de bienes de capital y el exceso de demanda de bienes de consumo, ante una disminución de su producción, que eleva los precios obligando a los empresarios a disminuir o dejar sus actividades en este sector por la baja de rentabilidad. Se instaura la recesión. Como dice (Soto, s. f.) :

La situación sería semejante a la de los imaginarios habitantes de una isla perdida que, habiendo emprendido la construcción de una enorme máquina capaz de cubrir completamente las necesidades de la población, hubiesen agotado todos sus ahorros y capital antes de terminarla, y no tuvieran más remedio que abandonar temporalmente su construcción, dedicándose con toda su energía a buscar el alimento diario, sin contar con ningún capital útil para ello(pág.84).

¿Pero por qué se produce esto? Por la razón de que los bancos prestan dinero (de la nada, que no tiene respaldo) a los inversionistas en el período de expansión, a bajas tasas de interés,

de tal manera que proyectos no rentables pasan a ser rentables. Los cuales en periodos subsiguientes no rinden los resultados esperados, proviniendo la quiebra y la desocupación. Es decir, la expansión del ahorro de una manera artificial, dado por los bancos. Dinero sin respaldo. Ha permitido que los precios relativos se distorsionen abaratando la inversión y disminuyendo falsamente los riesgos.

Kalecki Otro economista importante pero poco mencionado en la economía ortodoxa es Michel Kalecki, quien considera que el sistema capitalista es un sistema en constante expansión debido a la acumulación del capital. Lo que se manifiesta en un aumento de la producción de bienes y servicios, que configura una tendencia creciente en el largo plazo. Sin embargo, este crecimiento no es continuo. En su desarrollo suceden períodos de expansión y de contracción. Que configura lo que se conoce como ciclo económico.

Para comprender su desenvolvimiento debemos definir el PBI potencial (o tendencial), que es el máximo de producción que se puede conseguir (techo) con los factores de capital y trabajo y productividad en un período dado; y el PBI efectivo, que expresa la producción actual de la economía. La diferencia entre los dos se denomina “brecha recesiva”. Ahora, si relacionamos a ambos en una proporción (u), que expresa la división entre PBI efectivo sobre el PBI potencial, vamos a obtener la tasa de utilización del PBI potencial. Es decir que parte del total productivo se ha utilizado en un período de análisis. Y para conseguir que el PBI efectivo alcance su PBI potencial se necesita que la demanda efectiva alcance el mismo nivel del PBI potencial. Para ello juega un papel importante la Inversión, que permite la acumulación de capital. Así los sucesos de corto plazo en el crecimiento se van dando en fases expansivas y contractivas de tal manera que en el largo plazo es una continuidad de estos sucesos fluctuantes. La economía no está en equilibrio, sino que el estado estacionario es inestable. Así Kalecki en su libro *Dinámica del ciclo económico* (1956) afirma que el ciclo económico se explica por dos relaciones, que generan un movimiento endógeno (y no de shocks): una basada en el impacto de la demanda efectiva o real causado por la inversión sobre las ganancias y el ingreso nacional; y la otra que muestra la determinación de las decisiones de la Inversión. Y, en su evolución generan fluctuaciones la tendencia a la larga no es sino un componente que cambia lentamente, de un encadenamiento de situaciones de período corto... (pág.187).

La inversión juega dos roles importantes en el sistema capitalista: En el corto plazo representa un gasto, es decir, es parte de la demanda agregada. Es importante recordar que en la teoría de la demanda efectiva son los gastos en Inversión los que determinan el volumen de producción y empleo en el corto plazo. El otro rol, es que las empresas invierten para expandir y/o mantener su stock de capital. En el Largo plazo la Inversión va a ser la variable que determinará el stock de capital de las empresas. Es dicho stock de capital el determinante de la producción potencial de una economía, es decir, la inversión también afecta a la oferta agregada. Es decir, la Inversión va a determinar el nivel de empleo y producción efectiva en el corto plazo, y en el largo plazo determinará el ritmo de acumulación de capital y la expansión del producto potencial de la economía capitalista.

Sin embargo, Kalecki también hace una referencia al papel que juega el financiamiento del gasto público para influir en la demanda efectiva y explica que este puede ser financiado con déficit, es decir con deuda, con impuesto a las ganancias de las empresas y con impuesto a las personas. Las dos primeras contribuyen ampliando la demanda efectiva y la tercera solo produce un crowding-out de gasto privado por el público. Es interesante observar, desde mi punto de vista, la referencia que realiza en sus trabajos empíricos sobre la dinámica de la economía estadounidense entre 1937 y 1951, de afirmar que uno de los factores que contribuyeron a elevar la demanda agregada fueron los impuestos a las ganancias corporativas. Me parece que esta es un caso histórico a rescatar. Así como hizo Couse, al replicar la idea de Samuelson sobre la necesaria función del gobierno de instalar los faros para orientar la navegación marítima, explicándole que eso era un mal ejemplo para sustentar su teoría, pues según la historia de Inglaterra los faros habían sido función de la iniciativa privada.

En lo cuanto a la política fiscal (Timbergen, 1961, p. 9) define a la política Económica como “la variación intencional de los medios con el objeto de obtener ciertos fines”. Esos medios, o instrumentos de política económica se clasifican en varios grupos que contienen diversas variables vinculadas entre sí, para alcanzar determinados objetivos. Uno de esos instrumentos es la política fiscal, que incluye a su vez a otros, como lo afirma (Cuadrado Roura, 2010, p. 72):

La política fiscal, o de finanzas públicas, abarcan esencialmente los gastos públicos, los impuestos y la política presupuestaria y de endeudamiento. El ámbito del gasto corresponde tanto a los gastos gubernamentales para suministrar servicios públicos

y bienes públicos, como las transferencias para satisfacer necesidades y objetivos sociales. En el de los ingresos se incluyen los distintos tipos de impuestos que los gobiernos establecen, orientados no solo a recaudar, sino a influir en la distribución de la renta y en la asignación de recursos

También, (Resk, 2015) afirma “el resultado de las acciones deliberadas del gobierno vinculadas al gasto público o a la estructura Tributaria (ingresos)” (pág.15) y añadimos orientada a obtener los objetivos económicos del gobierno. En el mismo sentido, el economista (Vargas arce, 2016) afirma:

La política fiscal es una parte de la política económica que está compuesta por el presupuesto público y sus componentes. Los gastos públicos y los impuestos son las variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica, amortiguar las oscilaciones de los ciclos económicos y contribuir a mantener una economía con crecimiento, con pleno empleo y sin inflación (pág.90)

Así, la política fiscal en su evolución ha creado un orden y principios para ordenar su gestión. Así, ha dado forma al documento conocido como presupuesto público que se rige por principios como el del equilibrio presupuestario. Que iguala los gastos a los ingresos. Y otro, que establece que todo gasto tiene que estar financiado con su respectivo ingreso (unidad de caja). Pero que sucede cuando los ingresos no cubren los gastos (Déficit Público). Se recurre a la deuda pública ya sea interna o externa. Así la política fiscal tiene tres variables a utilizar: Los gastos, los ingresos y la deuda. Las medidas económicas (variaciones de las variables) de la política fiscal dependen de las circunstancias de la coyuntura económica internas y externas, en un momento de tiempo. El uso y la cuantía de estas variables depende de la situación económica del país en determinada situación temporal, especialmente considerando el ciclo económico, especialmente las fases recesivas.

La teoría de la política económica de Timbergen, permite su aplicación a la realidad a través de modelos económicos, fue mejorada posteriormente por George Lucas quien le añade la variable de expectativas racionales, incorporando la capacidad de los agentes privados de tomar sus decisiones económicas en base a sus previsiones futuras. Las que tratan de ser acotadas por el gobierno a través de ofrecerles certidumbre en sus decisiones a mediano y largo plazo. Sin embargo, a veces, esto no es posible pues son superadas, por el

comportamiento del animal spirits (espíritu animal) de los hombres de negocios. Creando inestabilidad económica.

Por otro lado, el actuar del gobierno para conseguir sus objetivos de política económica e inducir a los agentes económicos a seguir su rumbo, se comporta, muchas veces, de una manera discrecional, que hace que su conducta no sea previsible y no contribuya a la certidumbre, convirtiéndose así en un factor de inestabilidad. A esta conducta se le contrapuso las reglas, que actúan como rieles por las cuales se debe conducir el gobierno en determinadas circunstancias económicas. Se quiere que la conducta del régimen sea previsible para los agentes económicos. Que contribuya a la estabilidad. Actualmente, las reglas no han anulado a la discrecionalidad ni a la inversa. Ambas continúan en la caja de herramientas de la política fiscal.

En ese contexto de la teoría de la política fiscal, en el país y en el período de estudio han ejercido el cargo ocho presidentes de la república. En el cual podemos distinguir dos políticas fiscales totalmente diferentes en su concepción teórica y diseño. Una que se ejecutaron en el período del presidente Alan García y la otra en el período del presidente Alberto Fujimori. Es cierto que posteriormente, al gobierno de Fujimori, se han ejecutado, numéricamente en forma anual, varias políticas fiscales de acuerdo a la normativa constitucional; pero muchas de ellas parecidas, en la medida que varios gobiernos, siguieron sus mismos lineamientos, con algunas diferencias particulares.

También es cierto que algunas políticas fiscales tomaron relevancia en algunos períodos donde las crisis recesivas se manifestaron. Como la de 1985, 1990, 1997, 1998 y 2009.

Estos periodos recesivos van acompañados de otros expansivos. Pero sus fluctuaciones en ambas direcciones, pueden ser altas o bajas en relación a su tendencia. Formando picos o valles que oscilan en el tiempo y que crean inestabilidad económica, conocida como volatilidad. A mayor volatilidad, es decir cuanto más se aleje de su tendencia mayor es la inestabilidad y eso hace que los riesgos se modifiquen. La idea es que la política fiscal contribuya a mantener la evolución de la economía lo más cerca posible de la tendencia. Esto es, estabilizar el ciclo. De esa manera se logra predictibilidad en los riesgos. ¿Ese fue el rol de la política fiscal? Se verá en el análisis de la experiencia peruana. Hay que añadir que para conseguir esos propósitos la política fiscal tiene que jugar un rol contracíclico.

Por otra parte, en el desarrollo del análisis de estos períodos tenemos que partir que la política fiscal extrae sus ingresos de la riqueza que genera la sociedad, a través de las actividades económicas, con los cuales genera gastos que retornan nuevamente a la economía y a la sociedad. Por lo que es de interés de la política fiscal que la sociedad mejore su capacidad de generar riqueza para poder obtener más recursos que permitirán conseguir sus objetivos económicos que deben manifestarse en la mejora del bienestar social. Por ello es importante crear condiciones para que la economía desarrolle sus fuerzas económicas que permitan articular una estructura con características competitivas.

Por otro lado, en América Latina, también se desarrollan propuestas teóricas que consideren la estructura económica y la volatilidad del ciclo económico. Así (Fanelli, 2009) afirma:

Desde el punto de vista del espacio fiscal es necesario remarcar dos cuestiones. La primera es que la disponibilidad de instrumentos de política fiscal depende de la **estructura de la economía**...la segunda es que las características estructurales determinan que políticas y con qué fuerza competirán con la función de estabilización. Por ejemplo, en un país en desarrollo, las políticas de crecimiento o de combate a la pobreza pueden competir en un pie de igualdad política con el objetivo de estabilidad macroeconómica (pág.24).

En el que, espacio fiscal es el poder, que tiene el gestor de la política fiscal, en cumplir sus objetivos, en un marco de competencia de otros gestores públicos que disputan los mismos recursos e instrumentos. Para ello necesita, tener instrumentos independientes, recursos hacendarios y menor competencia por el uso de los mismos instrumentos y recursos. Así por ejemplo tendrá un menor espacio fiscal si los ingresos disminuyen.

En el caso del Perú ¿Cómo es su estructura? Para ello veamos lo que afirma (González de Olarte, 2015) en su importante estudio de las tablas de insumo producto de 1950-2007:

Las tablas reflejan bastante bien los cambios y continuidades de la estructura productiva del Perú. Un primer rasgo permanente es el carácter primario de las exportaciones peruanas...Un segundo rasgo es la diferente capacidad de integración de los sectores: el minero es el de menos capacidad de integración; en segundo lugar, la agricultura...; en cambio, la industria ha demostrado siempre una mayor capacidad de integración a través del tiempo. En tercer lugar, con el tiempo se ha observado una mayor integración intra e intersectorial, sobre todo después de la década del 70...En

cuarto lugar, es notorio el papel imprescindible de las **importaciones** para el funcionamiento de las interrelaciones y la producción; es aquí donde descubrimos que la economía peruana ha transitado entre la sustitución a la restitución de importaciones entre las décadas de 1970 y 2000 (pág.261).

La estructura anterior persiste en el período y en ella se desenvuelve el ciclo económico, donde la política fiscal ha contribuido a solucionar los problemas en las crisis y a reducir la amplitud de las fluctuaciones.

Por otro lado, (Vásquez, Fernando, 2001, p. 17) explica que en el período de su estudio (1968-1998), la política fiscal aplicada a partir de 1990, en relación al período anterior a tenido un mejor desempeño, pues la volatilidad del ciclo ha pasado de una alta volatilidad a una menor volatilidad. Sin embargo, si la comparamos con la economía de USA la política fiscal “no ha cumplido un rol estabilizador del producto, por el contrario puede haber acentuado las fluctuaciones” (pág.1), así lo dicen los indicadores de volatilidad y prociclicidad, donde la primera es mucho más volátil en relación por ejemplo a la estadounidense o ha “acentuado las fluctuaciones económicas (cuando no ha sido causa de las mismas) especialmente durante los períodos de auge económico, en los cuales las variables fiscales han ejercido una mayor presión sobre la demanda agregada”(pág.17).

(García Manuel, 2018) constata “La baja volatilidad del ciclo de EEUU a lo largo del período de estudio evidencia un crecimiento regular y prolongado, mientras que el ciclo de.... Perú se caracterizaron por su alta volatilidad” (pág. 35). Su período de estudio es 1960-2015. Explica que la capacidad de la política fiscal para poder influir en las fluctuaciones depende de la estructura de los ingresos, de los gastos y los resultados de fin de año. Si se compara con otras economías (desarrolladas) la proporción del déficit y los ingresos públicos vemos que su capacidad de enfrentar los déficits es menor, por la debilidad de los ingresos y la rigidez de los gastos. Lo que obligará a mayores ajustes en su conformación. Afirma que:

...el impuesto a la renta tiene una menor participación en la estructura tributaria de la economía peruana, representando el 2.5% del PBI(17% del total de ingresos mientras que en el caso de economías desarrolladas este representa más del triple alcanzando un nivel de 9,4 por ciento del PBI(37% del total de ingresos).Caso contrario se observa en relación a los impuestos indirectos, para la economía peruana estos impuestos representan el 8,2% del PBI(56% del tal de ingresos), mientras que

en el caso de las de las economías desarrolladas estos alcanzaron un nivel de 5.6%delPBI(22% de los ingresos)...El poco peso del impuesto a la renta en la tributación es uno de los elementos que restan poder contracíclico a la política fiscal peruana (págs. 3,4).

Por el lado del gasto afirma que se tiene:

Una fuerte presencia de gastos en intereses, gastos de capital y pago de remuneraciones, y una menor presencia de las transferencias...La alta participación de los intereses y de las remuneraciones tendría su explicación en el hecho de que estos gastos son difíciles de reducir en el corto plazo (pág.4)

Las menores transferencias en la economía peruana son reflejo de los sistemas de bienestar social, relativamente poco desarrollados en comparación con las economías industrializadas (pág.4).

Así mismo afirma que el efecto de la política fiscal sobre el ciclo económico se da a través de sus variables siendo la más representativa el resultado primario del gobierno central, el cual muestra alta volatilidad, en relación a la economía estadounidense, lo mismo se observa en los ingresos corrientes y los gastos no financieros: “La mayor volatilidad de los ingresos radica en los recurrentes cambios de política tributaria, tanto en las tasas como en exoneraciones, principalmente en los eferentes a los impuestos al consumo” (pág.6).

En base a sus datos expresa que el resultado primario tiene una “...correlación positiva con el producto (lo que) indicaría una política fiscal contracíclica” (pág.6)

Según este autor los orígenes de la volatilidad están en las limitaciones del crédito externo, la misma política fiscal, la elasticidad del sistema tributario, la ausencia de seguros o transferencias por desempleo. Por último, para mejorar la política fiscal, recomienda la aplicación de reglas fiscales, para moderar ese comportamiento.

En ese mismo punto (Paul Castillo, Carlos Montoro, 2006) explican los hechos estilizados de los ciclos de la economía peruana en el período 1980-2005, donde advierten cambios en la volatilidad y los comovimientos de importantes variables económicas, antes de 1990 y después de 1990. Debido a cambios en la estructura económica y a la política monetaria. Sobre la política fiscal afirman que es “menos procíclica” (pág.1). Sin embargo, cuando

analiza los componentes del presupuesto afirma que tanto los ingresos como los gastos no financieros son procíclicos, incluso los ingresos son “altamente procíclicos”. Incluso afirma que “la alta correlación de la inversión pública con el ciclo del producto, patrón que reflejaría un carácter procíclico de la política fiscal y no contracíclico como se esperaría al utilizarlo como un mecanismo estabilizador del ciclo” (pág.19).

CAPÍTULO III:
RESULTADOS Y DISCUSIÓN

CAPÍTULO III: RESULTADOS Y DISCUSIÓN

3.1. Experiencias principales

Presentamos las experiencias de política fiscal a través de sus resultados conseguidos en el marco del ciclo económico, para actuar de manera contracíclica según la posición del ciclo. Para explicar los resultados de los comovimiento de las variables se utilizan los indicadores de volatilidad y ciclicidad.

Veamos lo que sucede a lo largo del período y en cada ciclo:

La economía peruana en el período 1985-2018, pasó por cuatro ciclos económicos descritos anteriormente. A lo largo de ellos se puede decir que el ciclo más relevante para la política fiscal es el primero pues allí se forma un hito entre las políticas heterodoxas y las convencionales. Las primeras aplicadas entre 1985-1989 y las segundas a partir de agosto de 1990 hasta finalizar este período, donde han mantenido la misma orientación.

Los hechos estilizados que se tienen que tener en cuenta en la política fiscal para todo el período, son la estructura de las importaciones y exportaciones, donde los insumos y bienes de capital para la industria, ocupan un alto porcentaje en ellas. Por lo que su adquisición necesita un volumen alto de divisas. Otro, es la estructura de los impuestos, que muestran que el mayor porcentaje de ingresos para el presupuesto provienen de los impuestos indirectos, y no de los directos como la de los países desarrollados (Ver gráficas siguientes, referidas al período inicial y final de todo el período de estudio)

Entre los hechos estilizados de la economía peruana, tenemos: La estructura de las importaciones. (ver tabla 3 y 4)

Tabla 3: Importaciones 1985.

| IMPORTACIONES FOB - CUODE 1/ POR SECTORES (Millones de US dólares) | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|
| | 1983 | 1984* | 1985* |
| I. Bienes de consumo | 349 | 255 | 156 |
| Sector público | 97 | 38 | 54 |
| Sector privado | 252 | 217 | 102 |
| II. Insumos | 1,026 | 949 | 837 |
| Sector público | 442 | 324 | 296 |
| Sector privado | 584 | 625 | 541 |
| III. Bienes de capital | 900 | 771 | 645 |
| Sector público | 457 | 400 | 261 |
| Sector privado | 443 | 371 | 384 |
| IV. Diversos y ajuste | 447 | 165 | 231 |
| Sector público | 347 | 95 | 176 |
| Sector privado | 100 | 70 | 55 |
| V. TOTAL | 2,722 | 2,140 | 1,869 |
| Sector público | 1,343 | 857 | 787 |
| Sector privado | 1,379 | 1,283 | 1,082 |

* Preliminar.

1/ Clasificación por uso o destino económico

Fuente: Memoria BCRP,1985

En 1985 los insumos más bienes de Capital son 79%. En 2018 son el 76%, lo mismo se observa en el año 2018.

Tabla 4: Importaciones 2018.

| IMPORTACIONES SEGÚN USO O DESTINO ECONÓMICO (Valor FOB en millones de US\$) | | | | | | |
|--|-----------------------------|---------------|---------------|----------------------|--------------|--------------|
| | Valor FOB: millones de US\$ | | | Variación porcentual | | |
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2016 | 2017 | 2018 |
| 1. BIENES DE CONSUMO | 8 608 | 9 339 | 9 591 | -1,7 | 8,5 | 2,7 |
| No duraderos | 4 635 | 5 156 | 5 305 | -2,0 | 11,2 | 2,9 |
| Principales alimentos | 480 | 676 | 518 | 1,5 | 40,7 | -23,3 |
| Resto | 4 154 | 4 480 | 4 786 | -2,4 | 7,8 | 6,8 |
| Duraderos | 3 973 | 4 183 | 4 286 | -1,2 | 5,3 | 2,5 |
| 2. INSUMOS | 15 022 | 17 902 | 20 516 | -5,6 | 19,2 | 14,6 |
| Combustibles, lubricantes y conexos | 3 820 | 5 390 | 6 593 | 4,1 | 41,1 | 22,3 |
| Materias primas para la agricultura | 1 214 | 1 469 | 1 459 | -1,9 | 21,0 | -0,7 |
| Materias primas para la industria | 9 989 | 11 044 | 12 463 | -9,2 | 10,6 | 12,9 |
| 3. BIENES DE CAPITAL | 11 232 | 11 316 | 11 641 | -6,4 | 0,8 | 2,9 |
| Materiales de construcción | 1 112 | 1 061 | 1 193 | -21,7 | -4,6 | 12,4 |
| Para la agricultura | 144 | 143 | 150 | -10,1 | -1,1 | 4,9 |
| Para la industria | 7 391 | 7 399 | 7 373 | -5,7 | 0,1 | -0,3 |
| Equipos de transporte | 2 584 | 2 714 | 2 926 | 0,2 | 5,0 | 7,8 |
| 4. OTROS BIENES | 267 | 164 | 123 | -59,8 | -38,5 | -25,2 |
| 5. TOTAL IMPORTACIONES | 35 128 | 38 722 | 41 870 | -5,9 | 10,2 | 8,1 |
| Nota: | | | | | | |
| Principales alimentos | 2 166 | 2 553 | 2 542 | -3,1 | 17,9 | -0,4 |
| Trigo | 391 | 479 | 489 | -19,6 | 22,5 | 2,2 |
| Maíz y/o sorgo | 524 | 553 | 600 | 7,9 | 5,6 | 8,5 |
| Arroz | 152 | 211 | 144 | 13,7 | 39,1 | -31,7 |
| Azúcar | 163 | 258 | 113 | 15,8 | 57,8 | -56,2 |
| Lácteos | 108 | 141 | 186 | -13,6 | 31,1 | 32,0 |
| Soya | 771 | 845 | 935 | -2,5 | 9,6 | 10,6 |
| Carnes | 58 | 66 | 75 | -22,3 | 14,5 | 13,4 |

En base a la Clasificación de Uso o Destino Económico (CUODE).
Fuente: SUNAT, ZofraTacna y Banco de la Nación.

Fuente: memoria del BCRP,2018. Elaborado por el autor.

Las exportaciones tradicionales son las que mantienen el mayor porcentaje en la estructura exportadora. (ver tabla 5 y 6)

Tabla 5: Exportaciones, 1985.

| EXPORTACIONES FOB POR GRUPO DE PRODUCTOS (Millones de US dólares) | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|
| | 1983 | 1984* | 1985* |
| I. Productos tradicionales | 2,460 | 2,421 | 2,247 |
| Mineros | 1,578 | 1,368 | 1,188 |
| Petróleo y derivados | 544 | 618 | 646 |
| Agrícolas | 196 | 198 | 228 |
| Pesqueros | 79 | 137 | 117 |
| Otros | 63 | 100 | 68 |
| II. Productos no tradicionales | 555 | 726 | 719 |
| Textiles | 186 | 258 | 242 |
| Pesqueros | 80 | 167 | 127 |
| Agropecuarios | 56 | 74 | 94 |
| Otros | 233 | 227 | 256 |
| III. TOTAL | 3,015 | 3,147 | 2,966 |

* Preliminar.

Fuente: Memoria BCRP,1985

Tabla 6: Exportaciones, 2018.

| Cuadro 26 EXPORTACIONES POR GRUPO DE PRODUCTOS (Millones de US\$) | | | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|----------------------|-------------|-------------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | Variación porcentual | | |
| | | | | 2016 | 2017 | 2018 |
| 1. Productos tradicionales | 26 183 | 33 566 | 35 638 | 11,7 | 28,2 | 6,2 |
| Pesqueros | 1 269 | 1 789 | 1 938 | -12,9 | 40,9 | 8,4 |
| Agrícolas | 878 | 827 | 762 | 21,5 | -5,8 | -7,8 |
| Mineros | 21 819 | 27 582 | 28 899 | 15,1 | 26,4 | 4,8 |
| Petróleo y gas natural | 2 217 | 3 369 | 4 039 | -3,7 | 52,0 | 19,9 |
| 2. Productos no tradicionales | 10 798 | 11 725 | 13 240 | -0,9 | 8,6 | 12,9 |
| Agropecuarios | 4 702 | 5 146 | 5 913 | 6,7 | 9,4 | 14,9 |
| Pesqueros | 910 | 1 046 | 1 329 | -2,4 | 14,9 | 27,0 |
| Textiles | 1 196 | 1 272 | 1 402 | -10,2 | 6,4 | 10,2 |
| Maderas y papeles, y sus manufacturas | 322 | 344 | 339 | -8,7 | 6,7 | -1,4 |
| Químicos | 1 344 | 1 385 | 1 562 | -4,4 | 3,0 | 12,8 |
| Minerales no metálicos | 642 | 588 | 629 | -8,1 | -8,5 | 7,1 |
| Sidero-metalúrgicos y joyería | 1 085 | 1 273 | 1 325 | 0,4 | 17,2 | 4,1 |
| Metal-mecánicos | 450 | 520 | 591 | -15,6 | 15,6 | 13,5 |
| Otros 1/ | 146 | 152 | 150 | -3,2 | 4,0 | -1,1 |
| 3. Otros 2/ | 101 | 130 | 189 | 14,8 | 29,8 | 44,6 |
| 4. TOTAL EXPORTACIONES | 37 082 | 45 422 | 49 066 | 7,8 | 22,5 | 8,0 |

1/ Incluye pieles y cueros y artesanías, principalmente.
2/ Comprende la venta de combustibles y alimentos a naves extranjeras y la reparación de bienes de capital.
Fuente: BCRP y SUNAT.

Fuente: Memoria BCRP,2018

En la estructura impositiva, para los mismos años anteriores (1985 y 2018) se observa la misma estructura impositiva (ver tablas 7 y 8):

Tabla 7: Ingresos del Gobierno Central, 1985.

| INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL (Estructura porcentual) | | | |
|--|------------|------------|------------|
| | 1983 | 1984 | 1985* |
| I. Impuestos directos | 27 | 24 | 20 |
| 1. Impuestos a la renta | 18 | 17 | 13 |
| 2. Impuestos al patrimonio | 4 | 3 | 2 |
| 3. Impuestos a las exportaciones | 4 | 3 | 4 |
| 4. Otros | 1 | 1 | 1 |
| II. Impuestos indirectos | 71 | 71 | 77 |
| 1. Impuestos a la producción y consumo | 41 | 42 | 49 |
| 2. Impuestos a las importaciones | 30 | 29 | 28 |
| III. Otros | 2 | 5 | 3 |
| IV. TOTAL | 100 | 100 | 100 |

* Preliminar.

Fuente: Memoria BCRP, 1985

Los impuestos directos son el 20% el total de ingresos tributarios y los indirectos son el 77% de ese total. Pagan más lo que menos tienen. Lo mismo se observa en tabla N° 8

Tabla 8: Ingresos del Gobierno General, 2018.

| Cuadro 49 INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL | | | | | | | | |
|--|-------------------|----------------|----------------|------------------|-------------|--------------------|-------------|-------------|
| | Millones de soles | | | Variación % real | | Porcentaje del PBI | | |
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2017 | 2018 | 2016 | 2017 | 2018 |
| I. INGRESOS TRIBUTARIOS | 92 153 | 93 400 | 107 358 | -1,4 | 13,5 | 14,0 | 13,4 | 14,5 |
| 1. Impuestos a los ingresos | 37 214 | 36 755 | 41 598 | -4,0 | 11,8 | 5,7 | 5,3 | 5,6 |
| - <i>Personas naturales</i> | 11 159 | 11 450 | 12 474 | -0,3 | 7,6 | 1,7 | 1,6 | 1,7 |
| - <i>Personas jurídicas</i> | 22 250 | 20 421 | 22 756 | -10,7 | 10,0 | 3,4 | 2,9 | 3,1 |
| - <i>Regularización</i> | 3 805 | 4 884 | 6 368 | 24,0 | 29,5 | 0,6 | 0,7 | 0,9 |
| 2. Impuestos a las importaciones | 1 606 | 1 448 | 1 455 | -12,3 | -0,9 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| 3. Impuesto General a las Ventas (IGV) | 52 692 | 54 643 | 60 666 | 0,9 | 9,6 | 8,0 | 7,8 | 8,2 |
| - <i>Interno</i> | 31 040 | 32 114 | 35 125 | 0,6 | 7,9 | 4,7 | 4,6 | 4,7 |
| - <i>Importaciones</i> | 21 652 | 22 529 | 25 541 | 1,2 | 11,9 | 3,3 | 3,2 | 3,4 |
| 4. Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) | 5 902 | 6 315 | 6 860 | 4,1 | 7,2 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| - <i>Combustibles</i> | 2 423 | 2 604 | 2 565 | 4,5 | -2,8 | 0,4 | 0,4 | 0,3 |
| - <i>Otros</i> | 3 479 | 3 711 | 4 295 | 3,8 | 14,2 | 0,5 | 0,5 | 0,6 |
| 5. Otros ingresos tributarios | 11 096 | 11 448 | 13 363 | 0,4 | 15,2 | 1,7 | 1,6 | 1,8 |
| - <i>Gobierno Nacional</i> | 8 240 | 8 686 | 10 522 | 2,6 | 19,5 | 1,3 | 1,2 | 1,4 |
| - <i>Gobiernos Locales</i> | 2 855 | 2 762 | 2 841 | -5,9 | 1,6 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| 6. Devolución de impuestos | -16 356 | -17 209 | -16 583 | 2,3 | -4,9 | -2,5 | -2,5 | -2,2 |
| II. INGRESOS NO TRIBUTARIOS | 30 501 | 33 183 | 35 268 | 5,9 | 4,9 | 4,6 | 4,8 | 4,8 |
| 1. Contribuciones a Essalud y ONP | 14 487 | 14 737 | 16 247 | -1,0 | 8,8 | 2,2 | 2,1 | 2,2 |
| 2. Regalías petroleras, gasíferas y mineras | 1 737 | 2 486 | 3 035 | 39,5 | 20,5 | 0,3 | 0,4 | 0,4 |
| 3. Canon petrolero y gasífero | 1 291 | 1 533 | 2 090 | 15,6 | 34,5 | 0,2 | 0,2 | 0,3 |
| 4. Otros ingresos 1/ | 12 986 | 14 428 | 13 896 | 8,1 | -4,9 | 2,0 | 2,1 | 1,9 |
| III. TOTAL (I+II) | 122 654 | 126 583 | 142 627 | 0,4 | 11,2 | 18,7 | 18,1 | 19,3 |

1/ Incluye recursos propios, transferencias de entidades públicas, intereses, ingresos de organismos reguladores, supervisores y registrales, entre otros.
Fuente: SUNAT, Ministerio de Economía y Finanzas, Banco de la Nación, BCRP, EsSalud, ONP, organismos reguladores, oficinas registrales y sociedades de beneficencia.

Fuente: Memoria BCRP, 2018

En 2018 los impuestos directos fueron 47% del total y los indirectos el 29% del total.

Así mismo, Tovar P, Chuy A., en su trabajo “Términos de Intercambio y Ciclos Económicos: 1950-1998” afirman: “A pesar de la importante diversificación de las exportaciones que ha experimentado la economía peruana en los últimos años, su estructura exportadora aún depende en forma importante de los precios de las materias primas” (pág.1). Incluso hasta 2018(minerales).

Debemos mencionar también que en el anexo N°1 están los datos referidos a la volatilidad. Donde se observa que para todo el período la política fiscal (PF) ha sido procíclica. Es decir, sus instrumentos han adolecido de fuerza para cumplir su cometido, de contrarrestar las tendencias cíclicas de la actividad económica. Sin embargo, si han podido moderar la volatilidad de su evolución.

También hay que resaltar la evolución de los ingresos fiscales en el período de estudio, Ver grafica siguiente:

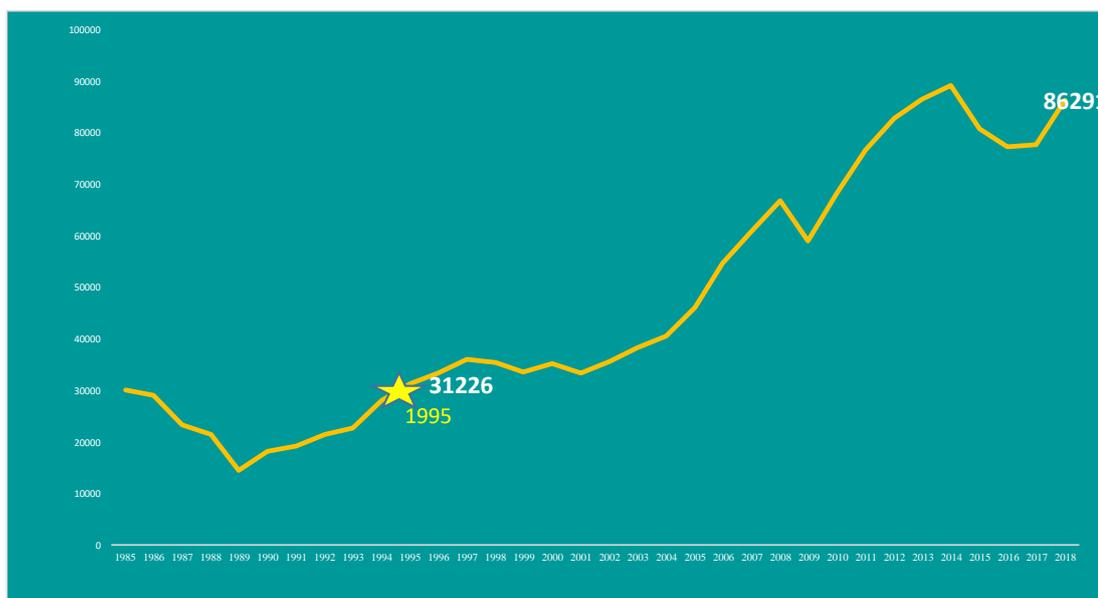


Figura 2: Ingresos corrientes del gobierno central,1985-2018(Millones de soles).

Fuente: Elaboración Propia

Veamos ahora, la experiencia de la política fiscal en **cada uno** de los ciclos económicos.

En este ciclo la política fiscal es hegemónica. Su rol se centra en disminuir la inflación, dinamizar la actividad económica y enfrentar el problema de la deuda externa. Así lo explica el 1 de agosto de 1985, el Dr. Alan García Pérez.

Ya hemos criticado exhaustivamente las políticas tradicionales orientadas a corregir el desequilibrio de la balanza de pagos, con sus consecuentes efectos recesivos por la contracción de la demanda interna y de las importaciones. Juzgamos entonces que es imprescindible, si pensamos en reactivación, un ajuste expansivo de la balanza de pagos fundado en el crecimiento de las exportaciones y la sustitución eficiente de las importaciones. No obstante, tomaremos en consideración que la viabilidad de ese ajuste expansivo está influida por el contexto internacional y, particularmente, por la mayor o menor facilidad que el Perú encuentre para incrementar sus exportaciones y captar recursos financieros externos (Ver, análisis y comentarios sobre la aplicación de los instrumentos paraarancelarios (ipas) durante el gobierno de Alan García (1995-1990) de Arroyo J, (pág.78).

El Dr. Luis Alva Castro, en su libro *Economía peruana 1985-1986: retos y respuestas*, presenta los lineamientos del gobierno de la siguiente manera:

- Superar las precarias condiciones de vida de las clases populares, combatiendo el hambre y la desnutrición y, satisfaciendo en general, las necesidades básicas de la población a niveles compatibles con la dignidad humana.
- Transformar la estructura productiva a fin de compatibilizar las demandas sociales con la oferta interna de bienes y servicios esenciales y, de garantizar progresivamente el acceso a un empleo productivo.
- Modificar la situación de postergación y abandono del interior del país y de las áreas urbano- marginales dotándolos de los recursos necesarios para reducir la concentración económica en los núcleos modernos, priorizando el desarrollo de la sierra y el de los pueblos jóvenes.
- Transformar el Estado en un agente impulsor del desarrollo nacional, eficiente y planificador, con decidida vocación democrática antiimperialista, descentralizando su gestión de manera que permita dotar a los gobiernos locales

y regionales con capacidad de decisión en todos los ámbitos de la actividad político-administrativa, pero sin perder la concepción unitaria de la República y el principio de autoridad democrática.

- Las políticas planteadas las basan en la teoría heterodoxa que fija la causa del proceso inflacionario en la demanda agregada y por el lado de la oferta en los costos.

En el corto plazo baja la inflación y se reanima la actividad económica, pero posteriormente a mediados del 1987 esta alcanza el nivel de 172.3%. Hay Hiperinflación. Esta situación fue advertida; según (Armando & Carlos, s. f.) dice "...el exceso de capacidad instalada empezó a desaparecer y la inflación, a pesar de estar severamente reprimida, comenzó a acelerarse....el gobierno reconoció estas señales de peligro, aparentemente no fueron consideradas suficientemente graves como para hacer cambios drásticos en la política económica aplicada hasta ese momento" (pág. 115).

Este aspecto, hay que recoger. Se debe mejorar los indicadores que den señales más potentes. Pero otra lección, es que programas de corto plazo, son eso, de corto plazo. Se cometió un error en no sustituirlo en ese momento. Se prolongó su aplicación cuando ya había logrado sus metas para lo que fue diseñado. En 1988 la realidad obliga a cambiarlo, pero ya no era posible, el gobierno había perdido credibilidad. Sobre todo, de la clase empresarial que lo enfrenta después del 28 de julio de 1987 cuando se dicta la estatización de la banca y se interviene el Banco de Crédito.

La diferencia de divisas tenidas al no pagar las cuotas vencidas, solo se reconoció pagar hasta el 10% de las exportaciones de la deuda; fueron usadas en la reactivación de la demanda, pero dejaron a la política fiscal sin recursos para seguir apoyando el gasto. La recaudación disminuyó, el gasto público había aumentado para sostener el consumo y se ejerce una presión en la demanda de divisas por la industria y el comercio, pero conseguir las era imposible, porque no había financiamiento externo, el país había sido declarado inelegible por el FMI por no cumplir con sus compromisos financieros. Las herramientas fiscales estaban casi agotadas. La solución que se da es que se financie los déficits con préstamos del BCRP. Es decir, con dinero papel. Con lo cual la causa inflacionaria de costos, se metamorfosea en una causa de dinero. De esa manera la

política fiscal prolonga su subsistencia. Sobre esto, podemos decir que la política fiscal fue coherente con un partido apegado a una acción más activa del estado, lo que no paso con el siguiente gobernante. La pérdida de financiamiento externo fue grave para la política fiscal. También hay que agregar que se mantuvo la estructura impositiva.

En este período, sucede la política denominada “el shock económico”, donde la política fiscal fue duramente austera para cerrar la brecha fiscal. Se dieron pasos que fueron más allá de la política fiscal. Se dieron reformas, como la independencia del BCRP. Las ventas de activos públicos, la apertura del comercio exterior etc. La política monetaria cobra auge y la política fiscal juega un rol de disciplinarse en torno a mantener el equilibrio fiscal. Solo se gasta lo que ingresa. Se forma un comité de caja entre otras medidas. Se retoman las negociaciones con el FMI y posteriormente se recupera la capacidad de endeudamiento. Esta etapa que termina el año 1992 fue dura, para la mayoría de los peruanos.

Para describir esta parte del tiempo, desde el lado del ciclo económico, veamos las figuras siguientes:

Ciclo 1

Tabla 9: Correlación en las fluctuaciones RE-PBI, ciclo 1.

| 1985-2018 | Ciclo 1 | Ciclo 2 | Ciclo 3 | Ciclo 4 |
|-----------|----------------|-----------|-----------|----------|
| 0.1044 | 0.0252817 | 0.2446485 | 0.6191783 | 0.426133 |

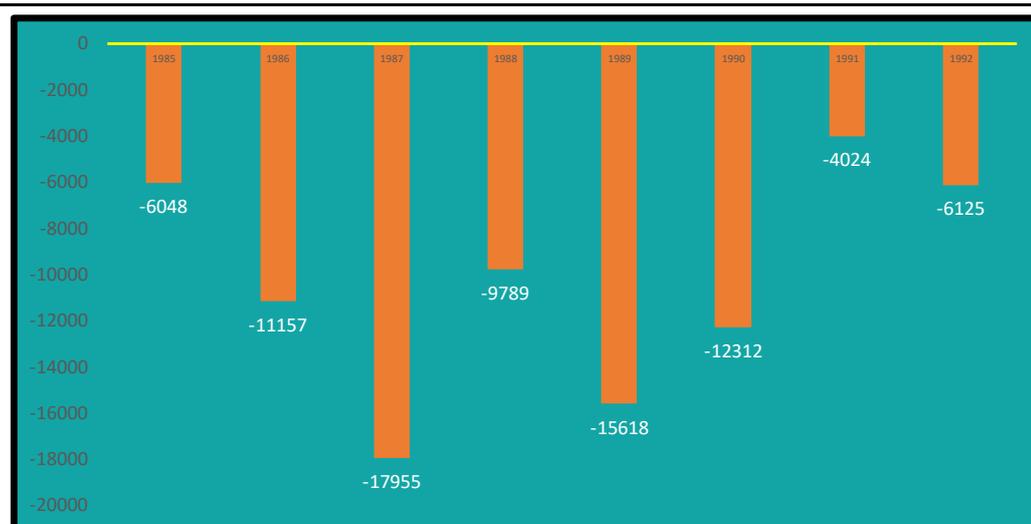


Figura 3: Resultado económico, Ciclo 1, 1985-1992 (Millones de soles).

Fuente: Elaboración Propia

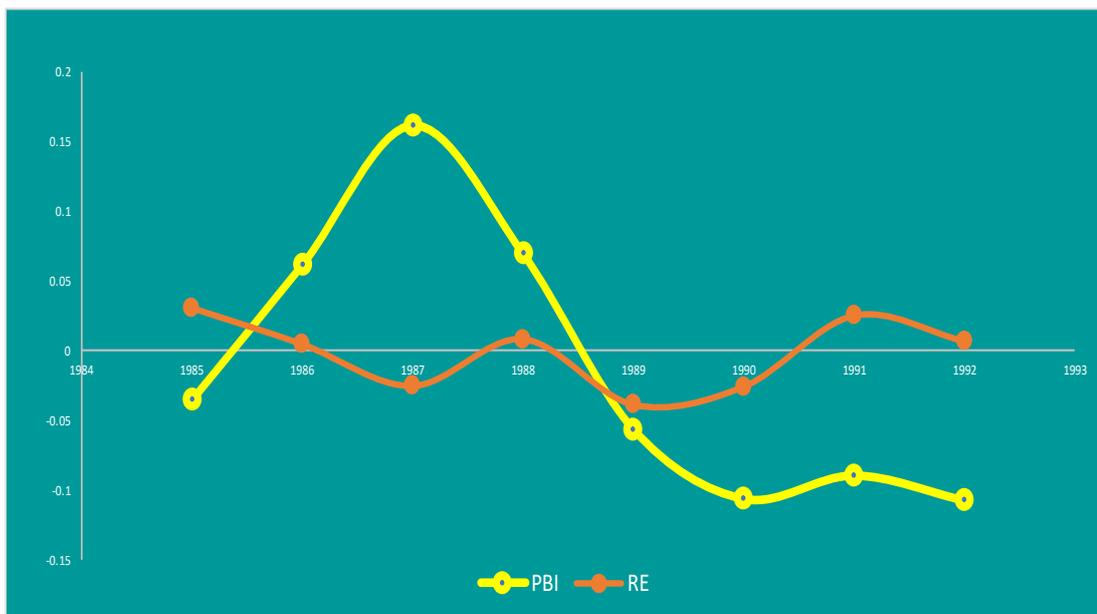


Figura 4: Correlación PBI-Resultado Económico.

Fuente: Elaboración Propia

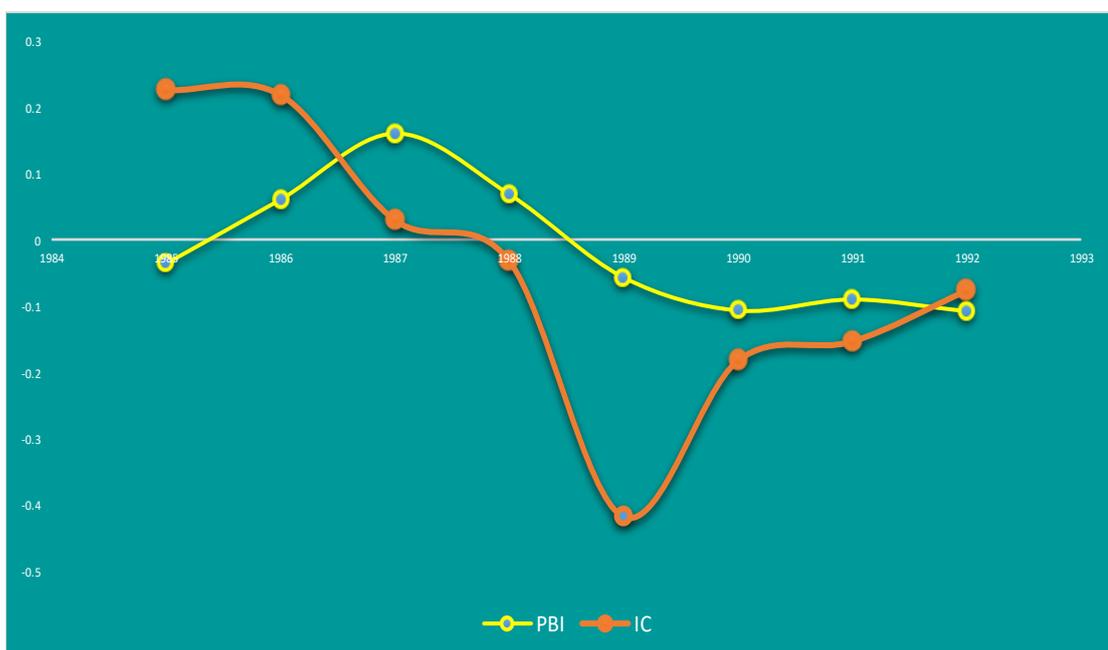


Figura 5: Correlación: PBI-Ingresos corrientes.

Fuente: Elaboración Propia



Figura 6: Correlación PBI- Gastos no financieros del gobierno central.

Fuente: Elaboración Propia



Figura 7: Deuda Pública (DP)-Exportaciones(X) (Millones de dólares).

Fuente: Elaboración Propia

El Resultado Económico indica que es deficitario en todo el período. La correlación entre el RE y el PBI es procíclico. Tanto los ingresos como los gastos también tienen el mismo comportamiento. Por otro lado, la deuda pública, comparada con las exportaciones ha tenido un crecimiento importante.

De todo ello podemos decir que los instrumentos fiscales del gasto y el ingreso han marchado de acuerdo a la actividad económica. No han tenido la capacidad de cumplir su rol contracíclico. Los amplios déficits observados, ponen presión a la necesidad de recursos internos y externos para financiarlos, pero los ingresos tributarios tal como están estructurados no son suficientes y la actividad exportadora (provee divisas para importar y para pagar deuda) también muestra su debilidad frente al tamaño de la deuda. Lo que hace ver su necesaria implicancia en coordinar su dinámica con la PF. El trípode de la política fiscal, deuda, gastos e ingresos necesitan medidas para superar su debilidad, pero considerando otras variables que pueden ampliar el espacio fiscal.

En este primer ciclo podemos sacar las siguientes lecciones o experiencias:

- 1.- Los planes de corto plazo, como lo fue el programa heterodoxo, están limitados por su período de tiempo. De ser de corto plazo. No se puede disponer su vigencia en el largo plazo
- 2.- Los indicadores deben ser considerados, sobre todo si reflejan una realidad y no nuestros deseos. Se debió dar la importancia debida a al indicador de inflación y al nivel de los RIN.
- 3.- Un déficit fiscal no puede ser financiado en el largo plazo con emisión monetaria.
- 4.- Las RIN son un recurso valioso para sostener la política fiscal.
- 5.- La fuente de las RIN son las exportaciones. Su uso en las importaciones y como posición de cambio afectan a la política fiscal.
- 6.- Las circunstancias históricas o ideológicas no deben sujetar la solución que se necesita para solucionar el problema real.
- 7.- En condiciones de contracción cíclica, recesión y ausencia de reservas el ajuste fiscal funciona. No hay posibilidad de política contracíclica.

8.-El ajuste en las condiciones del Perú de este tiempo genera mucha pobreza.

Ciclo 2

Si observamos las siguientes figuras del ciclo dos:

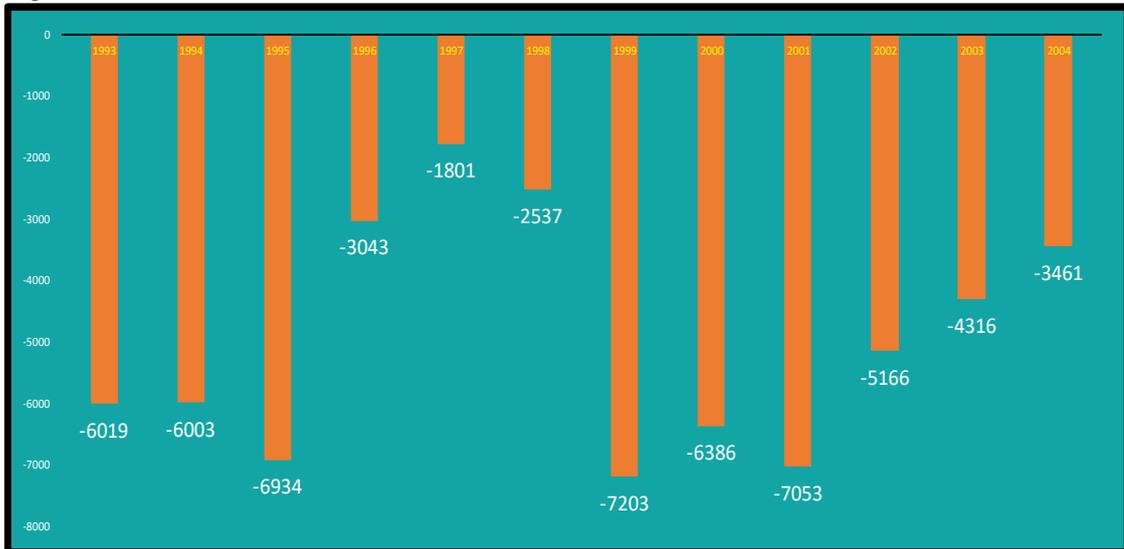


Figura 8: Resultado Económico, Ciclo 2.

Fuente: Elaboración Propia

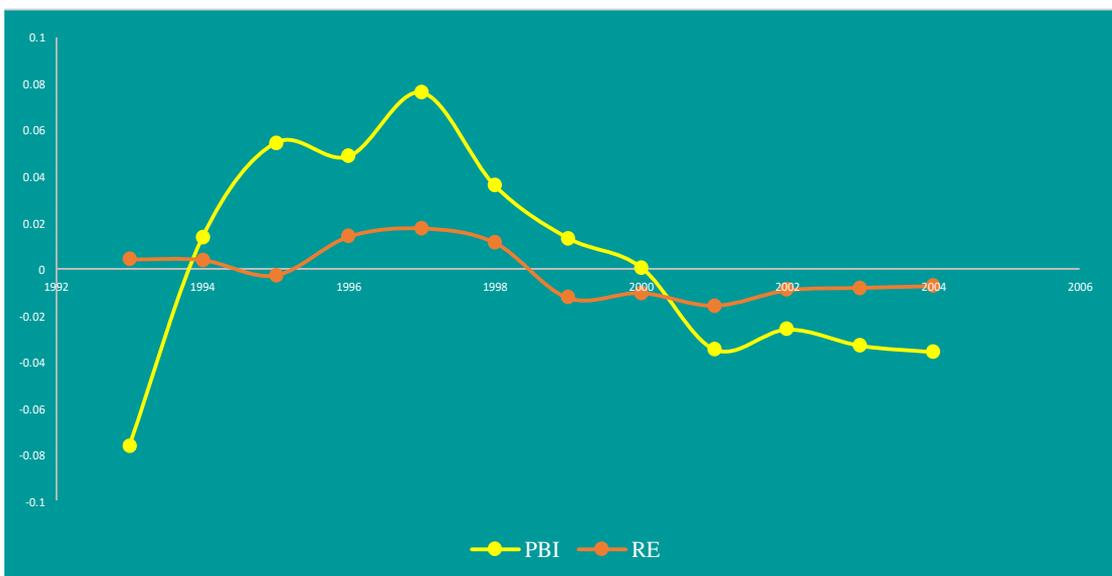


Figura 9: Correlación PBI-Resultado Económico.

Fuente: Elaboración Propia

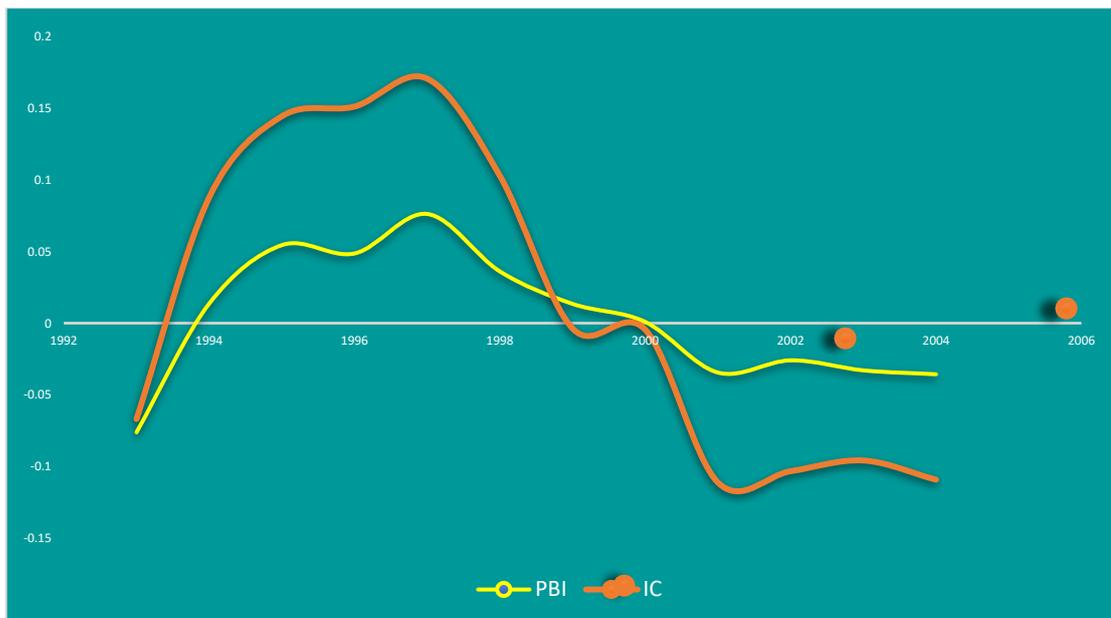


Figura 10: Correlación PB- Ingresos Corrientes.

Fuente: Elaboración Propia

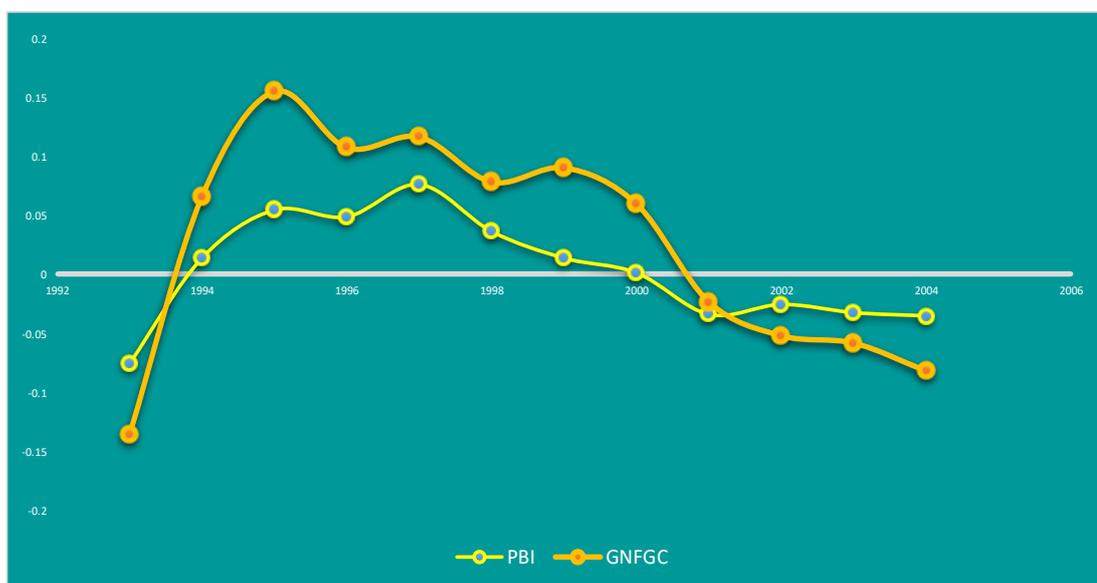


Figura 11: PBI – Gastos no financieros del gobierno central.

Fuente: Elaboración Propia

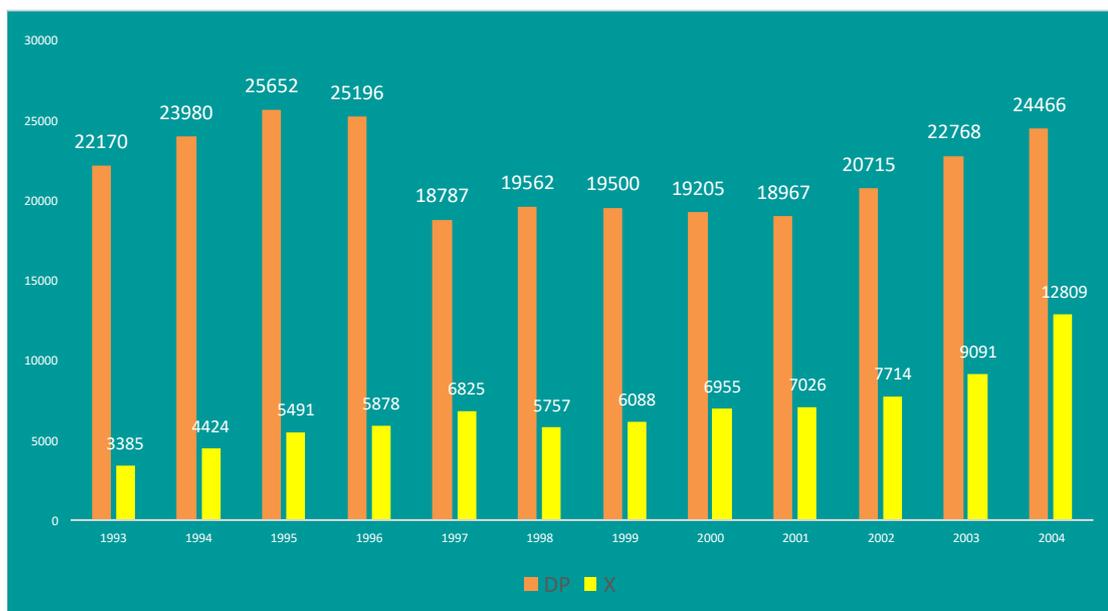


Figura 12: Deuda Pública (DP)-Exportaciones (X) (Millones de dólares).

Fuente: Elaboración Propia

Podemos decir:

A lo largo del ciclo dos se observa que los resultados económicos del gobierno central son deficitarios. La correlación entre el PBI real y el resultado económico indica que este último es procíclico (correlación es 0.24). El PBI y los ingresos corrientes se observa también que son procíclicos. Los gastos también son procíclicos. En todo este ciclo 2 las exportaciones son menores que la deuda pública.

Como vemos el déficit, así como sus componentes tienen la característica de prociclicidad. Esta experiencia de no concretar su papel anticíclico de la política fiscal es la que se observa en este período de tiempo.

Teniendo en cuenta lo que sucedió en este ciclo podemos obtener las siguientes experiencias:

- 1.- Para generar continuidad de políticas fiscales de ajuste en el largo plazo se necesita un régimen autoritario y cambio de constitución
- 2.- Para recuperar el financiamiento internacional se necesitó disciplina fiscal y conseguir superávit primario. Aunque eso signifique continuar con los déficits globales.

- 3.- En 1998 sucede el FEN. Que obliga al siguiente año a implementar un plan para el año siguiente para recuperar la economía en el Norte del país principalmente. Esto sugiere contar con planes en cartera para reaccionar frente a estos eventos.
- 4.- Las crisis internacionales de Asia y de Rusia golpean fuerte y por varios años las cuentas fiscales. Déficits continuos.
- 5.- Para el proceso electoral del 2000, desde 1999 se incrementan los gastos fiscales.
- 6.- Se instauran reglas fiscales (Ley N° 27245) y FEF (Fondo de estabilización Fiscal).
- 7.- La mejora de precios internacionales de nuestros productos de exportación mejoran nuestros ingresos tributarios.
- 8.- Se crea SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública). Normas que filtran los proyectos y exige requisitos de calidad de los proyectos públicos

Ciclo 3

Observando las siguientes figuras:

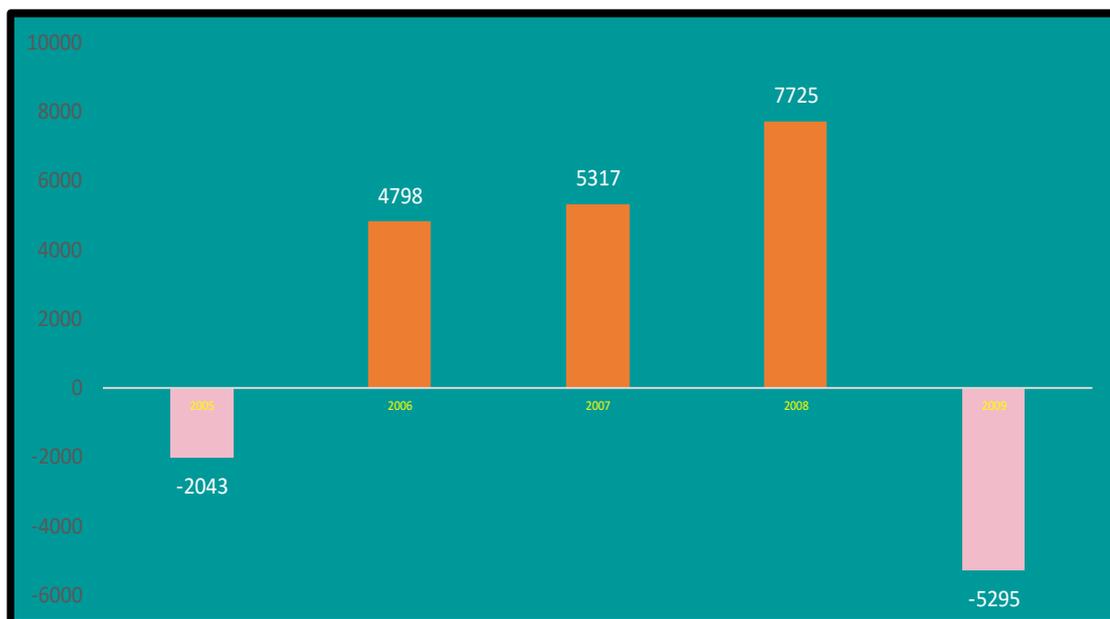


Figura 13: Resultado Económico, Ciclo 3.

Fuente: Elaboración Propia

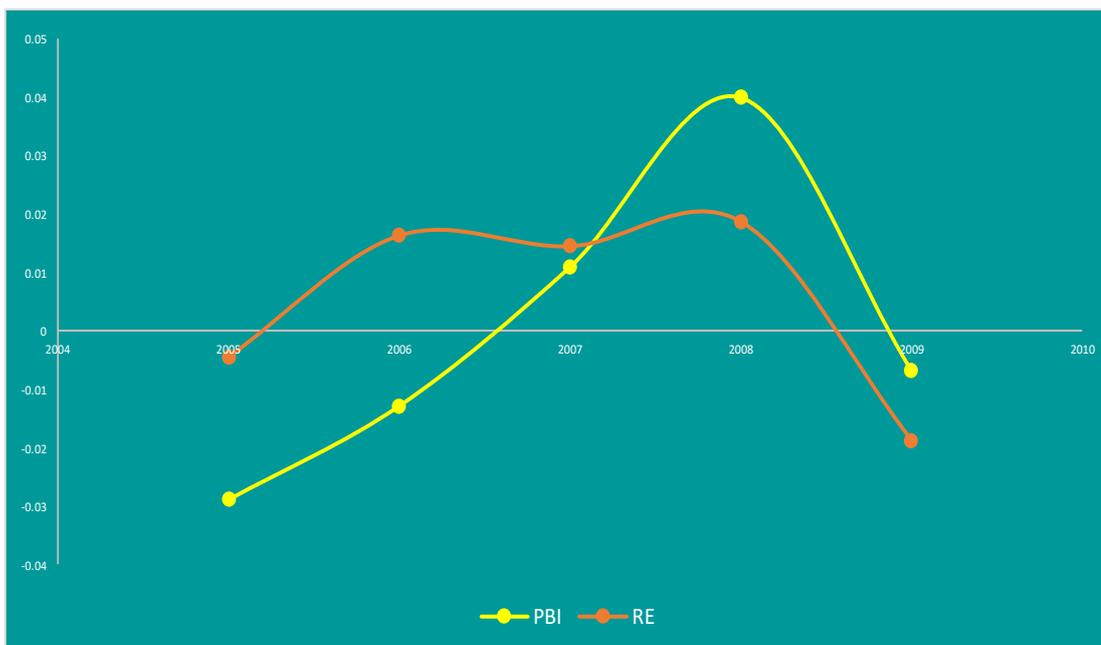


Figura 14: Correlación PBI – Resultado Económico.

Fuente: Elaboración Propia

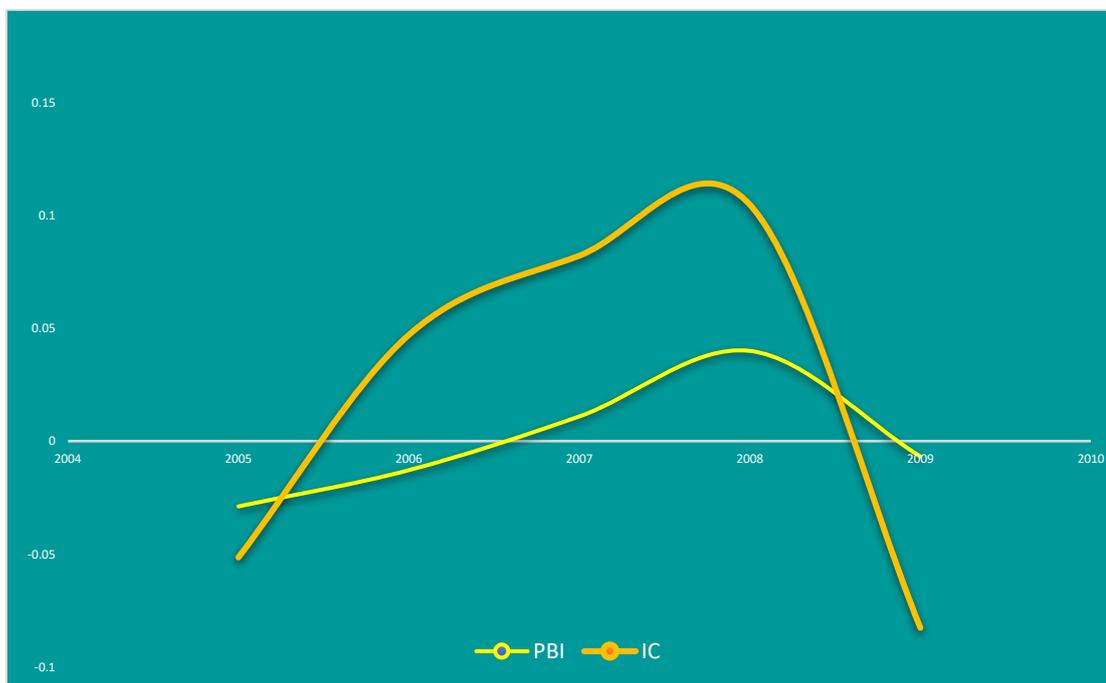


Figura 15: Correlación PB- Ingresos Corrientes.

Fuente: Elaboración Propia

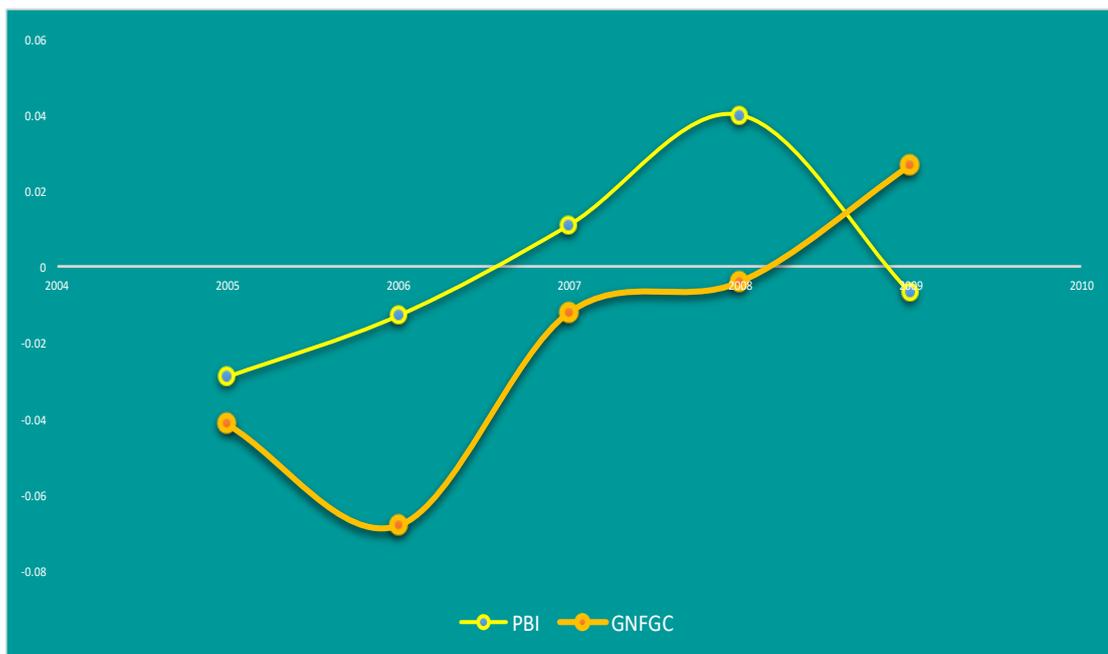


Figura 16: PBI-Gastos no financieros del gobierno central.

Fuente: Elaboración Propia



Figura 17: Deuda Pública (DP)-Exportaciones (X) (Millones de dólares).

Fuente: Elaboración Propia

Podemos decir:

En este ciclo se visualiza que se dan tres años de superávit en el Resultado Económico. La correlación es procíclica 0.61. el resultado económico marcha con el PBI. La correlación entre los ingresos y el PBI son positivos. Procíclicos. La correlación entre los gastos y el PBI son positivos. Procíclicos. Las exportaciones son superiores a la deuda Pública lo que es positivo.

Este es un ciclo (cuarto ciclo) que viene arrastrando la baja actividad económica del año anterior (1.1% es la tasa de crecimiento del PBI). Pero hay un hecho positivo las exportaciones mineras crecen en forma significativa. Así se observa en la tabla N° 3: donde observamos que las exportaciones mineras son mayores que el resto de exportaciones. Las exportaciones aumentan casi el doble. Fortaleciendo indirectamente, los ingresos fiscales.

Este conjunto de resultados aunados a las medidas que se tomaron podemos obtener las siguientes experiencias:

- 1.- Una crisis financiera internacional (2008) golpea nuestra economía. Se responde con un Plan de apoyo, denominado: Plan de Estímulo Económico :3.2% del PBI; se centra en tres aspectos:
 - a) Impulso a la actividad económica.
 - b) Inversión pública en infraestructura.
 - c) Protección social
- 2.- Se crea indicador del Resultado Fiscal Estructural.
- 3.- Se crea PPR.
- 4.- Se Moderniza la gestión pública.
- 5.- Se producen superávits fiscales (3) por aumento de exportaciones.

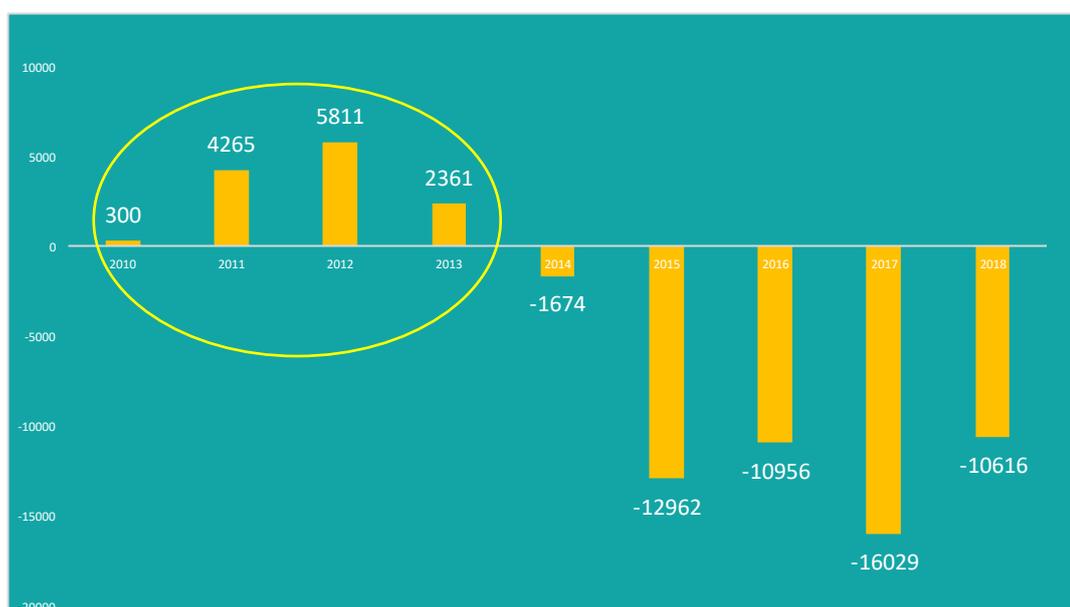
Ciclo 4

Tabla 10: 2009-2018: Exportaciones nacionales (millones de dólares).

| PRODUCTO | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| EXPORTACIONES MINERAS ^v | 16,630 | 22,155 | 28,018 | 28,189 | 24,511 | 21,209 | 19,649 | 22,417 | 28,064 | 29,451 |
| RESTO DE EXPORTACIONES | 10,441 | 13,649 | 18,358 | 19,222 | 18,349 | 18,324 | 14,766 | 14,603 | 17,211 | 19,491 |

Fuente: Anuario: Minero. 2018. (pág.33)

Para observar el manejo de la política fiscal veamos primero las siguientes figuras:

**Figura 18: Resultado Económico G.C. (Millones de soles).**

Fuente: Elaboración Propia

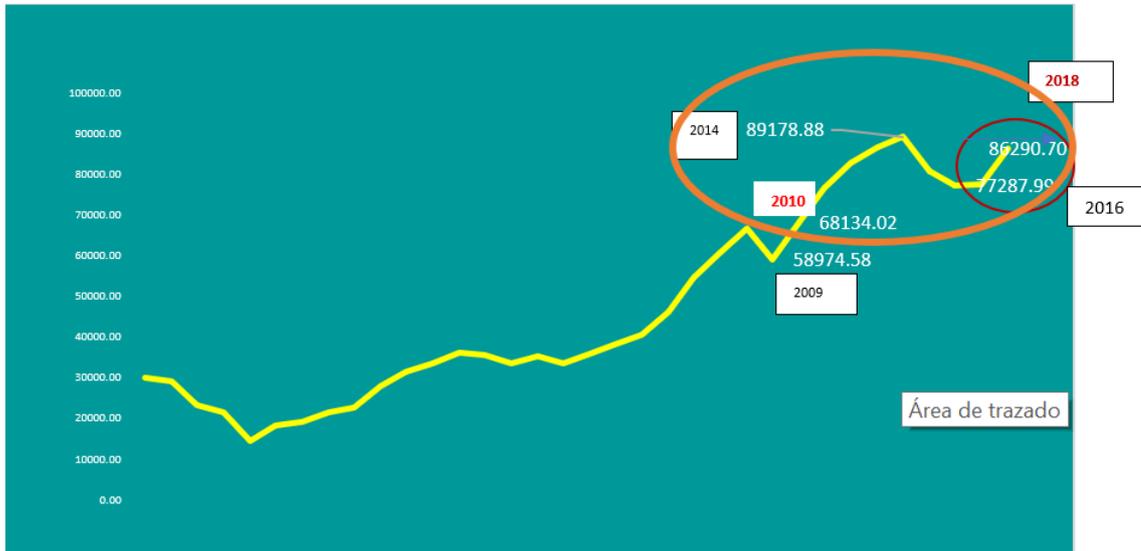


Figura 19: Ingresos Corrientes.

Fuente: Elaboración Propia



Figura 20: Deuda Pública (DP) – Exportaciones (Millones de dólares).

Fuente: Elaboración Propia

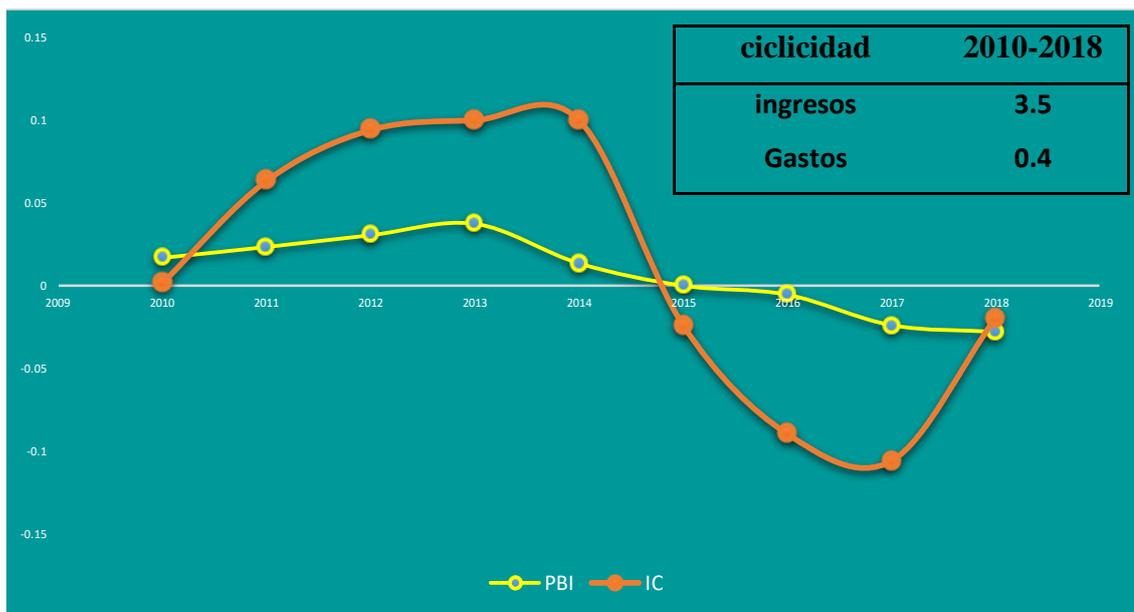
Tabla 11: Correlación entre PBI-RE.

| 1985-2018 | Ciclo 1 | Ciclo 2 | Ciclo 3 | Ciclo 4 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------|
| 0.1044 | 0.0252817 | 0.2446485 | 0.6191783 | 0.426133 |

Fuente: autor

**Figura 21: Correlación PBI-Resultado Económico.**

Fuente: Elaboración Propia

**Figura 22: Correlación PBI -Ingresos del Corrientes.**

Fuente: Elaboración Propia

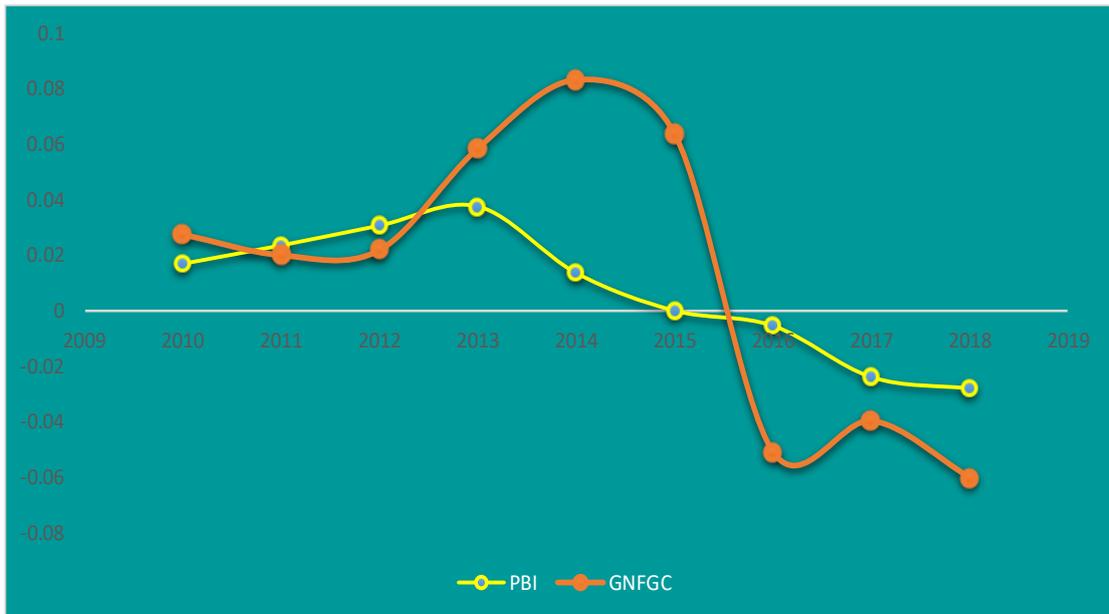


Figura 23: Correlación PBI -Gastos No Financieros del Gobierno Central.

Fuente: Elaboración Propia

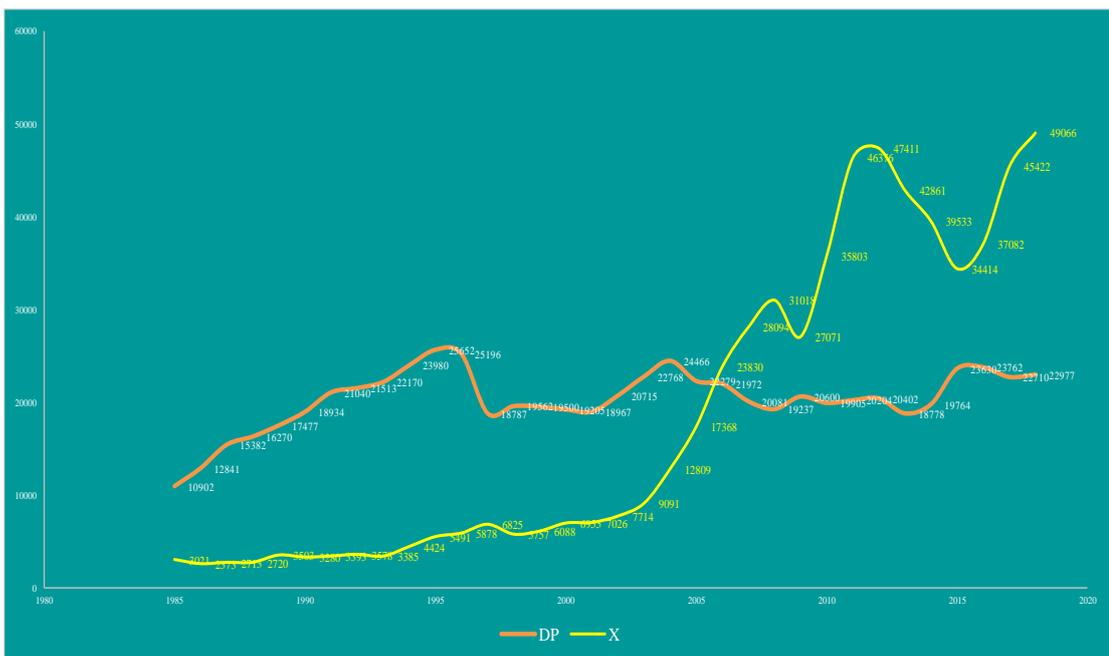


Figura 24: Deuda Externa-Exportaciones (Millones de dólares).

Fuente: Elaboración Propia

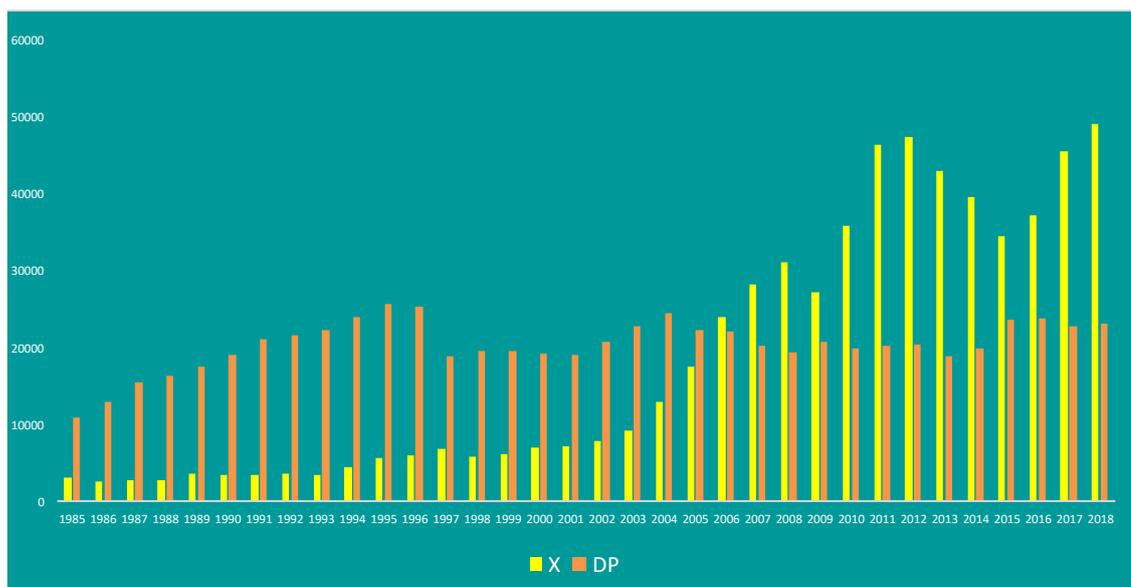


Figura 25: Deuda Pública (DP)-Exportaciones (X) (Millones de dólares):1985-2018.

Fuente: Elaboración Propia

Las figuras nos señalan resultados económicos positivos y negativos de la política fiscal. Suceden 4 superávits en los primeros años, en el resto del período (5 años) déficits. También se observa que los ingresos suben, los gastos suben, las exportaciones suben. Todas con respecto al 2010. En los meses de Enero a Marzo de 2017 sucede el FEN (fenómeno del niño) que es enfrentado en el presupuesto del 2018. También se observa que las variables de gastos e ingresos son procíclicas. En esto continúa el mismo comportamiento que el ciclo 3, como lo afirma Castillo y otros. El gobierno en el año 2010, en su exposición de motivos propone. "... con la finalidad de asegurar que el impacto del entorno internacional sobre la economía local no sea mayor, se han adoptado políticas contracíclicas" en la el 2012 afirma: "Es así que, con la finalidad de mantener una posición fiscal sostenible, el Proyecto de Ley Presupuesto del año 2012 es acorde con el logro de un superávit fiscal de 1,0% del PBI y en sus objetivos establece: "Alcanzar un equilibrio fiscal en las cuentas estructurales" en el 2014, dice: "Luego que en el 2012 se alcanzó un superávit en cuentas estructurales, hacia adelante se busca mantener una senda sostenible de gastos consistente con los ingresos estructurales o permanentes, en un contexto de precios de exportación altos pero con una tendencia decreciente".

En este periodo se logran 4 superávits, que junto al del gobierno anterior (3) son los únicos 7 años que se han logrado superávits fiscales. Pero después de ello hemos vuelto en el 2014 a los déficits. Como se ve los superávits no se pueden mantener, se vuelve a la rutina de los déficits, debido a las razones de mencionadas en los hechos estilizados. Es decir, la estructura impositiva, la estructura de las importaciones.

Podemos decir que en el Ciclo 4 las experiencias obtenidas son:

1. Vuelven los déficits, después de cuatro años de superávit. Se hace patente este problema que le resta capacidad de respuesta a la PF.
2. Con lo anterior el asunto de la deuda recobra preocupación.
3. Se repite el FEN (2013). Se repiten los mismos daños. Se debe buscar un nuevo planeamiento para enfrentar este fenómeno.

Así, el rol que debe jugarla política fiscal frente a ciclo económico según lo que hemos escrito anteriormente en lo que respecta a al accionar de la política fiscal es que esta debe jugar un rol contracíclico en la evolución del ciclo. Es decir, en épocas de expansión debe ser moderar el crecimiento con los instrumentos a su cargo buscando obtener superávit y en épocas de contracción debe dinamizar la economía incurriendo en déficit para detener y evitar la profundización de la crisis. Ese rol que la política fiscal se ha impuesto de modular el ciclo en el país no se ha podido conseguir, por eso que los resultados indican que las variables fiscales han tenido un cumplimiento procíclico como se observa en el anexo N°2. Y eso se explica por restricciones que existen en el gasto, el cual es débil por el lado de la Inversión pública y los pagos de intereses y por otro lado los ingresos no se amplían por los bajos volúmenes que aportan los que tienen altas rentas.

En todo el período (1985-2018), observamos una disminución de la inflación de tasas hiperinflacionarias a tasas dentro del rango meta de 1% a 3%, exigidos por la Política Fiscal. Distinguimos dos políticas fiscales diferentes, basadas en concepciones distintas. Una apegada a la presencia del estado en la economía y la otra en disminuir su rol al considerarlo una de las causas indirectas del problema hiperinflacionario, que era el principal problema que se hereda del gobierno anterior. Ambas sostenían causas diferentes al explicar el origen de la inflación. Una por problemas de costos y la otra por

causas monetarias. Para ésta última en la que el estado era el principal demandante de liquidez debido a que gestionaba en forma deficiente muchas empresas que requerían cada vez de mayores apoyos del gobierno, por lo que era necesario su reversión al sector privado, para así liberar al estado de esa carga. Esta teoría se impuso al ganar las elecciones Alberto Fujimori, quien aplicó el denominado shock donde la política fiscal soportó un gran ajuste de sus gastos para equilibrarse con los ingresos.

Lo interesante de este episodio es que la política heterodoxa de García funcionó en el corto plazo, pero no en el largo plazo. Por dos razones. Una, no actuar en función de los indicadores que reflejaban la necesidad de hacer los ajustes, ya que el programa de corto plazo había cumplido sus objetivos. De donde podemos rescatar la necesidad de fortalecer la política fiscal con indicadores adelantados y un equipo de monitoreo permanente de la política fiscal. La segunda que resulta de la credibilidad que tenían los empresarios en el largo plazo de la política fiscal. Sus expectativas no eran las mismas que las del gobierno. Eso se observó en el conflicto del banco de crédito 1,987. Lo que significa que una política fiscal tiene que estar al tanto de ellas.

De la descripción de los hechos se puede afirmar que la hegemonía de la política fiscal fue desplazada por la política monetaria. Recordemos que la política fiscal tenía bajo su control varios instrumentos monetarios en el gobierno de García, como fijar el tipo de cambio, exigir el financiamiento monetario. Lo que cambió con la llegada al poder de Fujimori, donde la política monetaria se independiza de la política fiscal, y empieza a tener un rol, hasta hoy de mayor relevancia que la política fiscal. Eso recomienda la teoría: los instrumentos de Política económica (PE) tienen que actuar de manera independiente, como lo sugiere Timbergen; bajo el concepto de “clasificación efectiva de mercado” de Robert Mundell.

La teoría monetarista enfrentó satisfactoriamente la inflación, pero su aporte no se quedó allí, sino que incluyó las condiciones para que no hubiera reversión el problema inflacionario para lo cual había que dar libertad al mercado. Lo cual afectaba a la política fiscal, pues planteaba se debería sujetar a reglas fiscales. Y las reformas que planteaba para la economía estaban inscritas en esa dirección. Sin embargo, obvia otras reformas necesarias como la necesidad de que reformar la estructura económica haciéndola menos consumidora de divisas. Que debilita nuestra posición de cambio y afecta nuestra capacidad de financiamiento público. Esta debilidad se puede superar recomendando

una reforma de apoyo a los sectores productores de divisas, por lo que se hace necesario fortalecer la coordinación con el aparato productivo estrechamente vinculado.

De esta época podemos decir, que, por el lado de la política fiscal, las dos políticas que tuvieron éxito (La política Fiscal heterodoxa en el año 1995) frente al problema inflacionario, pese a ser distintas contaron con un financiamiento público interno (mientras estuvimos como no elegibles).

En la mayoría de veces estamos en situaciones deficitarias por lo que es necesario cubrirlo con préstamos externos. Sin estos recursos caemos de nuevo en problemas inflacionarios. Por eso la importancia de la política fiscal para sostener un presupuesto financiado y no solo eso, sino que hay que garantizar que esos préstamos sean conseguidos en las mejores condiciones financieras en el mercado internacional y en las cantidades necesarias que aseguren que los recursos de nuestro presupuesto y la balanza de pagos aseguren su devolución. Sin embargo, surge la necesidad de usarlos en momentos de dificultad y en las condiciones financieras que en ese momento nos imponen; es mejor tener un ahorro suficiente de moneda extranjera para que sirva de respaldo para obtener préstamos en mejores condiciones financieras y en el momento que escojamos. Eso también permite que los prestamistas externos tengan una referencia positiva de la situación crediticia del país y estén en posición favorable a alguna solicitud de financiamiento de nuestra parte. La creación de un fondo de reserva (ahorro para condiciones de emergencia) no debe hacerse a costas de reducir la calidad de los servicios públicos. Para ello se debe considerar un financiamiento que provenga del impuesto a la renta. Lo que exige un cambio en la estructura de los ingresos del gobierno, donde estos sean los que participen en mayor proporción que al consumo. Lo que fortalecerá nuestra capacidad de afrontar los déficits públicos y depender menos del financiamiento internacional

Superado los problemas con que se inicia este periodo de estudio como la inflación y la deuda. La política fiscal se ha centrado en estabilizar el presupuesto, para lo cual se ha trazado como meta que el Déficit Fiscal debe ser del 1%. Sin embargo, los resultados hasta el 2018 no se dan. Y tenemos que recurrir a los préstamos externos.

La característica deficitaria del presupuesto se explica por la debilidad de los ingresos tributarios, cuya participación es menor en relación a la de los países desarrollados. Lo

cual es otra razón, para plantear una reforma tributaria, pero integral. Que los que tienen más paguen más y considerar la estructura económica que aportan divisas. Además, su baja participación en relación a los países de altos ingresos, le resta potencia a la política fiscal, pues los gastos disminuyen y con ello su poder de incrementar la demanda agregada.

El financiamiento externo trae consigo los pagos de intereses que tienen que ser cancelados obligatoriamente, lo que hace rígido al presupuesto y además drenan al exterior, y no en nuestra economía por lo que se hace necesario hacer mejores esfuerzos por disminuir su participación en el presupuesto público. Por ello es necesario una Política Fiscal integral, que contemple los aspectos tributarios, los de generación de divisas para tener mayores volúmenes y pagar nuestros préstamos y el problema de la deuda; así como mejorar la coordinación con los sistemas generadores de divisas. De lo contrario seguiremos actuando de una manera parcial en las finanzas públicas.

Otro problema que se tiene que prestar atención es la corrupción que drena los recursos presupuestales en un promedio del 20% del presupuesto público según los datos del contralor Nelson Shack. Ello requiere la creación no solo de una norma, sino también, de fortalecer a los organismos responsables de su eliminación

3.2. Propuesta De lineamientos de política Fiscal.

1. Reforma integral de la política fiscal que relacione los aspectos de tributos, deuda y divisas.
2. En los planes económicos se debe considerar su tiempo de vigencia. Es un error continuarlo después de ese período.
3. Se deben mejorar, reforzar y crear nuevos indicadores económicos. Incorporar la teoría económica en su formulación. Esta también debe utilizarse en la formulación de las políticas.
4. Evitar el financiamiento monetario del déficit fiscal sin respaldo real del dinero.

5. En la política fiscal las RIN son un recurso valioso para respaldar a esta en su posibilidad de financiamiento y en su sostenimiento.
6. Apoyar una política exportadora generadora de divisas y austera en su gasto, para fortalecer la posición fiscal.
7. La Política Fiscal se debe sujetar a la realidad y no a los deseos políticos.
8. En períodos de contracción cíclica, con recesión y ausencia de mecanismos para ejecutar políticas contra cíclicas. El ajuste económico se hace viable.
9. Evitar que el pago de la deuda le dé rigidez a la política fiscal.
10. Los shocks internos obligan a tener planes de respuesta. Por eso es necesario que los ejecutados sean mantenidos y mejorados.
11. Los shocks internacionales como el Asiático o el Ruso obligan a dar respuestas fiscales. Por lo que debemos impulsar su
12. Contribuir en la mejora de la formación profesional en esta área
13. La política fiscal no debe ser usada como instrumento electoral. Ese comportamiento político incrementa el gasto público de manera improductiva.
14. Continuar con las normas que mejoren la gestión presupuestal como el Snip, el FEF. Las reglas fiscales y discrecionalidad deben ser contra cíclicas.
15. Los precios internacionales de nuestras materias primas influyen en la política fiscal. Se debe buscar disminuir sus efectos.

CONCLUSIONES

- 1°. Las medidas económicas relevantes que se aplicaron fueron las que se dictaron en el período cíclico 1985 -1992. Donde las medidas heterodoxas no tuvieron éxito, siendo reemplazadas por las políticas ortodoxas en 29 observaciones de las 34 que tiene la serie de estudio.
- 2°. La política fiscal es procíclica en el período de estudio. Los Niveles de volatilidad se reducen como lo indica la figura N° 1 y la amplitud del ciclo se reduce.
- 3°. Uno de los fenómenos más graves que hemos tenido en la historia económica del período ha sido la inflación (Hiperinflación) de 1985-1990. Lo que ha marcado la política fiscal en los períodos siguientes. Pues se determinó que una institución (BCRP) se ocupe de su control
- 4°. Entre 1985-2018, después de superada la crisis de hiperinflación y de deuda los problemas que se enfrentaron fueron la consiguiente mantención de los resultados y la presencia de crisis externas y naturales que no significaron una gran dificultad en superarlas como lo demuestra la baja volatilidad en los períodos del 2,000 para adelante.
- 5°. Los más graves problemas que se enfrentaron según lo indica la volatilidad del ciclo económico se desarrollaron en el primer ciclo económico, es decir entre 1,985-1,992. Tanto la deuda y la inflación se presentaron en forma conjunta. Lo que resto capacidad de maniobra a la política fiscal sobre todo en la parte financiera.
- 6°. Entre las lecciones más importantes que se obtiene del período es constatar la solución monetaria al problema hiperinflacionario, bajo condiciones de aceptación de los organismos financieros internacionales. Otra, es soslayar cambios en la estructura impositiva que inciden en la debilidad de los instrumentos fiscales y la ausencia de coordinación de la PF con los organismos económicos vinculados a la provisión de divisas. Y la última es sustituir los objetivos antinflacionarios por los de estabilización presupuestal.
- 7°. Destacar que la política fiscal se ha fortalecido por los ingresos que se han obtenido de los períodos de alzas en los precios de nuestras materias primas.

- 8°. La política fiscal se viene apoyando en algunos aspectos de teoría económica, al incorporar algunas recomendaciones planteadas por ella. Pero en otras como la necesidad de modificar la estructura impositiva se posterga su aplicación.
- 9°. Entre los lineamientos para una política fiscal, se debe considerar una reforma integral de la política fiscal que relaciones los aspectos de tributos, deuda y divisas.

RECOMENDACIONES

Se debe promover y formar profesionales especializados en los distintos temas de la política fiscal, por lo que el MEF debe instituir cursos de extensión para alumnos y docentes de las universidades, recogiendo la experiencia del BCRP.

La política fiscal es aplicada en todos los gobiernos del mundo, pero sus realidades diferentes la hacen múltiple. Sin embargo, muchos países han comenzado a integrarse, como los países desarrollados de Europa que han creado la Unión Europea y proponen políticas fiscales para esa nueva identidad construida en base a tener realidades cercanas. Para ello crean instituciones ad-hoc para su estudio y nuevas propuestas fiscales. Son estos países los que aportan con mayor profusión teorías sobre este campo. Por lo que en América Latina se debe realizar algo parecido ya que nuestras realidades son parecidas y cercanas. La necesidad de tener nuestras propias teorías fiscales para nuestros países debe confluir en el fortalecimiento de los organismos especializado en la investigación de estos temas para avanzar en la integración regional.

Tener un centro documentario donde se puedan encontrar con facilidad la información histórica de las políticas fiscales. Para contar con un buen material de información que de sustento a un mayor número de recomendaciones para la política fiscal.

Los trabajos de investigación sobre este tema en el Perú son pocos por lo que se requiere profundizar y ampliar los estudios sobre este tema para contribuir al incremento del acervo documentario sobre este interesante tópico. Por ejemplo: Elaborar la historia fiscal del Perú

REFERENCIAS

- ✓ Castillo, P., Montoro, C., & Tuesta, V. (2006). *Hechos Estilizados de la Economía Peruana*. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2006/Documento-Trabajo-05-2006.pdf>

- ✓ Cáceres, A., & Paredes, C. (s. f.). *De la Heterodoxia a la crisis: el manejo de la política Económica durante el período 1985-89* (GRADE (ed.); Primera ed). <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/Estabilizacion.pdf>

- ✓ Cuadrado Roura, J. (2010). *Política Económica* (Mc Graw-Hill/Interamericana de España (ed.)).

- ✓ Fanelli, J. M. (2009). *Volatilidad, ciclo y política fiscal en América Latina*. [file:///C:/Users/JOMAXGO/Downloads/Volatilidad_ciclo_y_politica_fiscal_en_America_Lat\(1\).pdf](file:///C:/Users/JOMAXGO/Downloads/Volatilidad_ciclo_y_politica_fiscal_en_America_Lat(1).pdf)

- ✓ García Manuel. (2018). *Ciclo económico del PBI peruano y su relación con los ciclos de EEUU y china 1960-2015* (2018.^a ed.).

- ✓ Gonzáles de Olarte, E. (2015). *Una economía incompleta Perú 1950-2007* (F. editorial de la P. U. C. del Perú (ed.); Primera ed).

- ✓ Keynes, J. M (2007). *Teoría del desempleo, el interés y el dinero* (Fondo de Cultura Económica (Ed.))

- ✓ Martinelli César, M. V. (2019). *La Historia Monetaria y Fiscal de Perú, 1960-2017: Experimentos Radicales de Política, Inflación y Estabilización**. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2018/documento-de-trabajo-007-2018-esp.pdf>

- ✓ Rezk, E. (2015). *La Política Fiscal en un mundo integrado* (Fondo Editorial Consejo (ed.); primera ed).

- ✓ Sachs, F. (1994). *Macroeconomía* (Prentice- Hall Hispanoamericana (ed.); Primera ed).

- ✓ Smith, A. (2012). *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones* (FCM (ed.); Decimoctava).

- ✓ Soto, J. H. de. (s. f.). *La teoría austriaca del ciclo económico*.
file:///C:/Users/M/Downloads/Dialnet-
LaTeoriaAustriacaDelCicloEconomico-2495045.pdf
- ✓ Timbergen, J. (1961). *Política Económica: Principios y Formulación* (FCE (ed.)).
- ✓ Vásquez, Fernando, M. R. (2001). *Ciclos Económicos, Políticas y Reglas Fiscales*.

ANEXOS

Anexo 1. Comportamiento del Ciclo de los Componentes Del Gasto Agregado.

Estadísticos Calculados con el Filtro Hodrick-Prescott

Anual 1985 - 2018

| Variables (x) | Volatilidad Relativa al PBI | Correlación Cruzada del PBI real con | | | | | | | | | | |
|--------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|----------|----------|----------|----------|---------------|---------------|----------|----------|----------|----------|
| | | $x(t-5)$ | $x(t-4)$ | $x(t-3)$ | $x(t-2)$ | $x(t-1)$ | $x(t)$ | $x(t+1)$ | $x(t+2)$ | $x(t+3)$ | $x(t+4)$ | $x(t+5)$ |
| Gasto Agregado | | | | | | | | | | | | |
| Producto Bruto Interno | 1.00 | 0.0880 | 0.1697 | 0.2578 | 0.4379 | 0.6220 | 0.7674 | 0.6259 | 0.4183 | 0.2199 | 0.1199 | 0.0464 |
| Consumo Privado | 1.0641537 | -0.0544 | -0.0003 | 0.1863 | 0.4767 | 0.7784 | 0.9314 | 0.7504 | 0.4448 | 0.2141 | 0.1079 | 0.1274 |
| Inversión privada | 2.774556 | 0.0132 | 0.0977 | 0.1971 | 0.4185 | 0.4846 | 0.5894 | 0.4053 | 0.2834 | 0.0339 | 0.0167 | -0.0943 |
| Consumo Público | 1.3704241 | 0.0464 | 0.0341 | 0.0633 | 0.2748 | 0.5315 | 0.6021 | 0.4713 | 0.2104 | 0.0680 | 0.0587 | 0.0824 |
| Inversión Publica | 3.352664 | -0.0851 | -0.1360 | -0.0853 | 0.0384 | 0.1540 | 0.2639 | 0.3290 | 0.2913 | 0.1197 | -0.1156 | -0.2912 |
| Exportaciones | 1.145705 | -0.0372 | -0.1666 | -0.1836 | -0.2952 | -0.1262 | 0.0584 | -0.1262 | 0.0815 | -0.0374 | -0.1675 | -0.2336 |
| Importaciones | 2.1185212 | -0.0295 | -0.0400 | 0.1613 | 0.4451 | 0.6695 | 0.7497 | 0.4983 | 0.1842 | 0.0358 | -0.0410 | -0.1301 |

Elaboración propia