

EL MARCO MACROECONÓMICO MULTIANUAL 2008-2010

Javier Kapsoli

Director General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas,
profesor del Departamento de Economía PUCP

María Cecilia Deza

Consultora de la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de
Economía y Finanzas, egresada de la Especialidad de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales PUCP

Como todos los años, con la presentación del Marco Macroeconómico Multianual (MMM) se inicia el proceso de formulación del Presupuesto General de la República. En la primera parte de este proceso, la discusión se centra en la factibilidad de los supuestos contenidos en el marco. En la etapa final, una vez que el proyecto de presupuesto se haya hecho público, el debate se trasladará hacia la asignación de prioridades que se haya definido y a la forma en que esta refleje los principios de la política socioeconómica.

El objetivo de este artículo es desarrollar los principales lineamientos de política socioeconómica establecidos en el marco. Pese a que estos aspectos son lo más relevante del marco, han sido poco discutidos por los medios de prensa especializados y por los analistas privados. Cuando la discusión se centra en los aspectos específicos del marco, como casi siempre ocurre, se olvida que este es un documento de discusión de políticas económicas y un instrumento de transparencia y rendición de cuentas con la sociedad.

A continuación planteamos los que, a nuestro juicio, son los principales temas de política contenidos en el marco; ello no exime, sin embargo, la recomendación de que “todo ciudadano responsable debe leer el MMM”.¹

1. La política social como eje central del modelo económico

Si se tuviese que resumir el cambio en la política económica esbozada en el MMM 2008-2010, bastaría con comparar el leitmotiv de los marcos elaborados en años anteriores con el de este. La “idea-fuerza” de los marcos pasados era la de “crecimiento económico con responsabilidad fiscal”, mientras que el MMM 2008-2010

habla de ir “más allá del crecimiento económico”. Es decir, por primera vez en los últimos años, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se compromete con objetivos concretos de política social antes que con metas de reducción del déficit fiscal o de la razón deuda-producto bruto interno (PBI). En particular, se plantean dos metas concretas que se esperan alcanzar para el año 2011: a) reducir la tasa de pobreza a, por lo menos, 40%, y b) disminuir en 5 puntos porcentuales la tasa de desnutrición infantil, actualmente situada en 24,1%. Sin embargo, hay que destacar que, al hacerlo, el MMM mantiene también el compromiso con los principios básicos de orden fiscal y monetario.

Para alcanzar estos objetivos, el MMM manifiesta la necesidad de mejorar los canales de transmisión a través de los cuales el crecimiento económico impacta en la reducción de la pobreza: empleo y gasto social.² Con respecto a este último aspecto en particular, se plantea como objetivo intermedio la mejora de la calidad del gasto social,

para lo cual se cuenta principalmente con tres instrumentos. En primer lugar, la reforma de los programas sociales. Así, el MMM describe la propuesta de fusión, integración y articulación de los 82 programas sociales que resultaron del proceso de “inventariado” realizado a comienzos del presente año.³ La mayoría de estos programas duplicaban esfuerzos y adolecían de severos

El MMM describe la propuesta de fusión, integración y articulación de los 82 programas sociales que resultaron del proceso de “inventariado”.

¹ Elmer Cuba. «El MMM 2008-2010». Columna de opinión del diario *Gestión*, miércoles 6 de junio de 2007.

² Waldo Mendoza y Juan Manuel García. «Perú, 2001-2005, Crecimiento económico y pobreza». Pontificia Universidad Católica del Perú. Documento de trabajo n.º 250, septiembre de 2006.

³ Véase el anexo al MMM 2008-2010 disponible en http://www.mef.gob.pe/ESPEC/MMM2008_2010/Anexo_H.pdf

problemas de falta de coordinación y mala utilización de recursos públicos en gastos administrativos, en perjuicio de la atención a los requerimientos de la población en situación de pobreza y pobreza extrema.

Al amparo legal del DS 029-2007-PCM, denominado “Plan de reforma de los programas sociales”, se han expedido a la fecha un total de 10 decretos supremos a través de los cuales se hace operativo un proceso de optimización del gasto social que permitirá contar con 26 programas sociales. Decimos *optimización del gasto* porque el objetivo del proceso es invertir el dinero que antes se utilizaba en gasto administrativo en gasto directo hacia los más pobres, mejorando la eficiencia de futuras intervenciones.

En segundo lugar, y como parte del proceso de reforma de los programas sociales, se plantea un proceso de optimización instrumental, específicamente referido a las herramientas de focalización. Para ello, actualmente se encuentra en marcha la implementación de un Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) que permitirá categorizar en términos socioeconómicos a 1.300.000 familias (aproximadamente 6 millones de personas). Esta información, comparada con el Registro Único de Beneficiarios (RUB), permitirá conocer exactamente cómo se están asignando los recursos públicos y dónde se encuentran los principales problemas de filtración. El SISFOH estará constituido no solo por la Unidad Central de Focalización sino también por unidades locales, adscritas a los municipios.

En tercer lugar, se está proponiendo un cambio en los criterios de focalización de las familias beneficiarias de los programas sociales. A manera de ejemplo, el programa Juntos modificará sus condicionalidades, orientándolas hacia el acceso a las intervenciones más efectivas contra la desnutrición crónica infantil, atendiendo prioritariamente a los hogares pobres con niños menores de 5 años. Asimismo, el programa articulará sus acciones con la estrategia multisectorial *Crecer*, que busca abordar el carácter multidimensional del problema nutricional.

2. Inversión pública, crecimiento y empleo

Parte fundamental de la nueva política es romper la premisa de que la inversión pública es un residuo funcional a determinadas restricciones fiscales (reglas) que garantizan una trayectoria sostenible para las finanzas públicas. La concepción del MMM más bien apunta a posicionar al gasto de inversión como un instrumento para la mejora de la calidad del gasto. En este aspecto,

se ha modificado la regla fiscal según la cual el gasto no financiero debía restringir su crecimiento a no más de 3% , limitando únicamente el gasto de consumo, es decir, la suma de salarios y compras de bienes y servicios.

Esta modificación aspira a ir superando de manera gradual la alta inercialidad del presupuesto público, que inhibe cualquier esfuerzo por introducir indicadores de calidad en el servicio ofrecido al ciudadano. A través de esta nueva restricción se espera evitar casos como los registrados durante el quinquenio pasado, en el cual se efectuaron aumentos de salarios que significaron una elevación del gasto permanente del Estado en 1% del PBI,⁴ manteniendo constante la calidad de los servicios públicos.

De esta manera, se reconoce el papel de la inversión pública no solo como dinamizadora y generadora directa de un impulso de demanda sino, principalmente, como socia de la inversión privada, lo que permite avanzar en la reducción del elevado déficit de infraestructura. Este déficit, que el MMM estima en alrededor de US\$ 10 mil millones,⁵ impide que se puedan explotar en su real dimensión las oportunidades de negocios que provee una economía globalizada. Así por ejemplo, no será posible aprovechar plenamente la demanda que se generará gracias al Tratado de Libre Comercio (TLC) si no se cuenta con infraestructura vial, puertos y aeropuertos que permitan reducir costos y de esta manera competir sobre la base de ganancias de productividad en el mercado más grande del mundo.

En resumen, se espera que la modificatoria de la regla fiscal promueva una mayor inversión pública y sea un instrumento que permita pasar de 2,8% del PBI actual de inversión pública a niveles de entre 5% a 6% del PBI durante los próximos años, a la vez que se garantizan los parámetros fundamentales de sostenibilidad. Esta política permitirá, además, generar fundamentos que, a través de aumentos en la competitividad y la

De esta manera, se reconoce el papel de la inversión pública no solo como dinamizadora sino, como socia de la inversión privada.

⁴ Ministerio de Economía y Finanzas-Presidencia del Consejo de Ministros. *Informe preelectoral de la administración 2001-2006*. Lima: MEF-PCM 2006, p. 37.

⁵ Comprende el déficit de saneamiento, electricidad y transporte terrestre. Fuente: MMM 2008-2010, anexo C.

productividad, logren un mayor PBI potencial y reduzcan la dependencia de la economía frente a fluctuaciones provenientes del contexto internacional.

3. Una revisión del gasto tributario

Las exoneraciones tributarias, llamadas también gastos tributarios, son tratamientos tributarios preferenciales que obtienen algunos contribuyentes. Este tipo de mecanismos corroen el corazón del sistema tributario, el llamado “principio de equidad”. A fines de la década pasada, la introducción masiva de estas prebendas ya generó una crisis fiscal. Si bien durante los últimos años se ha tratado infructuosamente de desmontar este sistema, es con la dación de un reciente paquete de decretos legislativos que se intenta resolver de manera integral este problema.

Dadas las necesidades de aumentar en forma sustancial la inversión y el gasto social, es necesario proveer al Estado de mayores recursos económicos. En este sentido, el incremento de la presión tributaria es condición necesaria tanto para la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo como para la atención de las necesidades sociales.

Asimismo, no se contemplarán exoneraciones, incentivos o tratamientos preferenciales en el caso de impuestos indirectos, tasas y contribuciones.

Como parte de este nuevo enfoque, debe destacarse el cambio de política propuesto en el MMM en cuanto al otorgamiento de exoneraciones, incentivos o tratamientos preferenciales que signifiquen reducciones de la base tributaria. Ello se logrará a través de una política de racionalización y eliminación de las exoneraciones vigentes,

manteniendo únicamente aquellas que puedan resultar eficientes en términos de bienestar social. Esto último implica contar con un marco legal que brinde lineamientos claros y precisos que regulen, en materia económica y legal, el otorgamiento de tales beneficios, el cual se dio a través del Decreto Legislativo 977.

De este modo, toda nueva exoneración, tratamiento preferencial o incentivo deberá: a) ser acorde con los objetivos específicos del gobierno en materia fiscal, contenidos en el MMM o en otro documento vinculado a la gestión de las finanzas públicas; b) establecer un

plazo de vigencia no mayor de seis años; c) precisar que el domicilio fiscal del contribuyente beneficiario debe estar ubicado en el ámbito geográfico que se beneficiará, entre otros requisitos. Asimismo, no se contemplarán exoneraciones, incentivos o tratamientos preferenciales en el caso de impuestos indirectos, tasas y contribuciones.

4. Sobre la asignación territorial del gasto público

Finalmente, el MMM esboza el problema de la incorrecta asignación territorial del gasto con el objeto de poner el debate en perspectiva e iniciar una discusión alturada de este, así como de las posibles estrategias de solución.

El problema surge cuando las diferentes dotaciones de recursos naturales de los que gozan algunos departamentos del país –mineros, gasíferos, petroleros, pesqueros, entre otros– generan también desigualdades horizontales de carácter económico, si tomamos en cuenta que la explotación de estos recursos por parte del sector privado genera ingresos significativos que se distribuyen focalizadamente entre las localidades más cercanas a la zona de actividad –los llamados canon y regalías– y que estas brechas económicas se traducen, finalmente, en brechas sociales.

Todo ello se agrava si observamos las estadísticas y notamos que los departamentos que no cuentan con minas ni pozos petroleros y/o gasíferos se encuentran, en algunos casos, entre los más pobres del país, y que, justamente, son los que no se beneficiarían del periodo excepcionalmente favorable que viene experimentando la economía internacional.

Un paliativo que, si bien no resuelve el problema de fondo, busca corregir las diferencias departamentales y municipales permitiendo la ejecución de proyectos socialmente rentables y sostenibles ha sido la creación del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local, que cuenta con S/. 650 millones y cuyos criterios de distribución incluyen un ponderador inverso a la cantidad de canon recibido. Sin embargo, dado que las proyecciones de las cotizaciones de los principales metales para los siguientes años son aún elevadas respecto a sus niveles promedio, resulta necesario evaluar mecanismos complementarios para mejorar el sistema de reparto actual de un patrimonio que es de todos los peruanos. ■