

Perú: La implementación de una política fiscal eficiente en un contexto post-COVID con notorias dificultades en la estructura social y pública

Resumen Ejecutivo:

La política fiscal juega un rol trascendental en la economía de los países desde tiempos inmemorables. Sin embargo, surgen interrogantes en cuanto a su implementación: ¿Acaso toda política fiscal es efectiva? ¿Es posible el desarrollo de una política fiscal eficiente en un entorno con evidentes debilidades en la estructura social y pública? ¿Las medidas fiscales adoptadas por el Perú en el corto plazo han logrado los objetivos económicos propuestos? ¿Qué le depara al país en un contexto de mediano plazo tras el regreso a la nueva normalidad? El presente ensayo busca recorrer algunos aspectos del contexto peruano para responder a dichas cuestiones. En específico, el objetivo es proponer medidas fiscales que busquen mantener la credibilidad del marco macroeconómico del Perú de cara hacia una agenda de mediano plazo. Para ello, es necesario identificar las debilidades en la estructura social y pública del país, que podrían haber generado que las medidas fiscales aplicadas por el gobierno en el corto plazo no tengan grandes repercusiones en el bienestar de los hogares y empresas. Tras esto, se presentarán soluciones a las debilidades encontradas para, posteriormente, proponer algunas alternativas en el orden fiscal que busquen tener mejores resultados en el futuro.

Índice:

1. Introducción.....	4
2. Análisis.....	5
2.1. Diagnóstico de la respuesta fiscal adoptada por Perú en el corto plazo.....	5
2.2. Propuestas para la construcción de una estructura social y pública más sólida en el mediano plazo.....	11
2.3. Implementación de alternativas fiscales en el mediano plazo manteniendo el orden macroeconómico.....	15
3. Conclusiones.....	19
4. Bibliografía	21

1. Introducción

La llegada del COVID-19 al Perú representó el comienzo de una de las peores y más severas crisis sociales, económicas y sanitarias de su historia contemporánea. A pesar de la implementación de las medidas sanitarias, se encontraron grandes desafíos y dificultades al momento de frenar la propagación del virus y mantener la estabilidad económica, lo que pone en manifiesto las evidentes debilidades de la estructura socioeconómica del país (BID, 2020). Por consiguiente, el año 2020 estuvo fuertemente caracterizado por un notable shock adverso y la contracción del producto bruto interno (PBI), que dieron cabida a la destrucción de millones de puestos de trabajo, tanto formales como informales, el aumento de los índices de desigualdad y pobreza, y la reversión de las ganancias de dos décadas de progreso social sostenido (CEPAL, 2020).

En este difícil contexto, la política fiscal adopta un rol trascendental en la mitigación de los costos humanos y económicos de la pandemia. De acuerdo con la OECD (2008), son muchos los expertos quienes señalan a la recaudación fiscal como un freno considerable al crecimiento económico y, como consecuencia de ello, es que se aboga por mantener los impuestos al nivel mínimo posible. Otros difieren de dicha idea y aportan que las medidas fiscales sirven como mecanismo estabilizador de precios, evitando que se generen escaladas bruscas en los niveles de desempleo. Es momento oportuno de promover una tercera visión: la política fiscal no sólo puede servir como principal exponente del crecimiento, sino también como fundamental contribuyente a lograr los diversos objetivos de desarrollo tanto económicos, sociales y sostenibles como, por ejemplo, evitar la exclusión social, reducir los niveles de pobreza, y generar una igualdad de oportunidades en la población.

En ese sentido, de acuerdo con CEPAL (2020), el Perú anunció diversas medidas fiscales tras la crisis producida, cuya magnitud y amplitud dependieron principalmente de sus características en lo que respecta al avance de la pandemia, es decir, la capacidad y organización de sus sistemas de salud, la estructura económica previa, y sus redes de protección social. De manera general, estas medidas fueron: la reasignación

presupuestaria, la emisión de bonos, los gastos presupuestarios extraordinarios, el alivio tributario para familias y empresas, las garantías estatales de crédito, la capitalización de fondos, entre otras medidas de importancia.

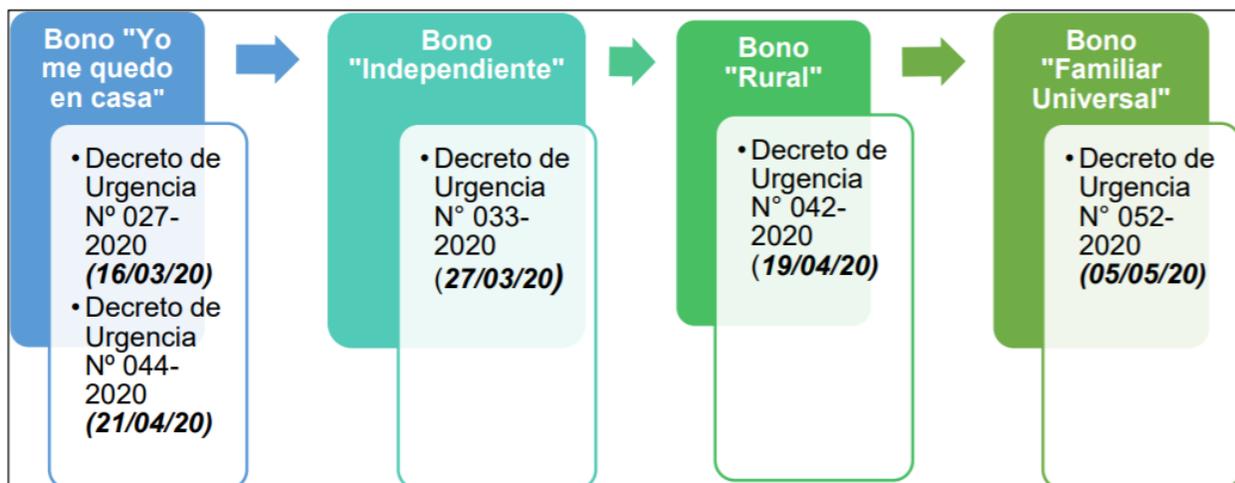
Sin embargo, estas medidas representaron únicamente el primer paso hacia una reactivación y recuperación económica después de la crisis. En efecto, el presente documento adopta una perspectiva de diversos horizontes de tiempo, pero principalmente se enfoca en el mediano plazo y aspira a contribuir a la reflexión necesaria para el desarrollo de las medidas fiscales manteniendo en orden la credibilidad del marco macroeconómico del Perú. Para ello, en primer lugar, se analizan las medidas desarrolladas a corto plazo por parte del Perú en un contexto con evidentes debilidades en la estructura social y pública. Seguidamente, en una perspectiva de mediano plazo, se establece una serie de recomendaciones para crear una base sólida para la implementación eficiente de la política fiscal. Posteriormente, se presentan estrategias para lograr que estas alternativas fiscales mantengan el orden macroeconómico del Perú sin sacrificar su credibilidad. Finalmente, se concluye y se introducen brevemente algunos elementos que podrían abarcar una estrategia fiscal hacia una agenda de largo plazo enfocada en lograr un crecimiento económico acelerado mientras se prioriza la sostenibilidad.

2. Análisis

2.1. Diagnóstico de la respuesta fiscal adoptada por Perú en el corto plazo

Por el lado de los hogares, en Perú, se destaca la creación de bonos extraordinarios y transitorios para sostener los ingresos de las familias pertenecientes a los tramos de ingresos más bajos (OECD, 2020). Primero, se anunció la entrega del bono “Yo me quedo en casa” dirigido a los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema (100 dólares). Luego, se aprobó el bono a los trabajadores independientes (100 dólares), el bono para hogares del ámbito rural (200 dólares) y, por último, el bono familiar universal (200 dólares), con lo que se buscó asistir a más de 6.8 millones de hogares peruanos (MEF, 2020) (véase gráfico 1).

Gráfico 1: Bonos extraordinarios proporcionados para la población vulnerable



Fuente: Defensoría del Pueblo (2020)

Además, se estableció la disponibilidad para los trabajadores de hasta 640 dólares de los fondos de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS). Esto, en conjunto con la exoneración de la retención de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), generó que las entidades financieras desembolsaran los recursos a la sola solicitud del trabajador y brindó liquidez a las familias, lo que les permitió una mayor disponibilidad de fondos para gasto inmediato durante este periodo de emergencia nacional (MEF, 2020).

Asimismo, en el corto plazo, fueron anunciadas diversas medidas de alivio tributario que buscaron proveer liquidez, a fin de estimular el dinamismo del mercado y el consumo nacional. En particular, las modificaciones tributarias estuvieron centradas en la postergación de pagos del impuesto sobre la renta de los hogares y, de acuerdo con la OECD (2020), la postergación de estos pagos fue de la mano con facilidades de pago como, por ejemplo, la posibilidad de pagar en cuotas sin que esto genere un mayor pago por sanciones o intereses.

Por otro lado, en cuanto a las empresas, Perú recurrió a diversos programas de apoyo de liquidez respaldados por el gobierno. Entre las principales medidas, se destaca la provisión de garantías de crédito, los préstamos al sector privado y la capitalización de fondos e instituciones financieras públicas (OECD, 2020) (véase Cuadro 1).

Cuadro 1: Incidencia de los paquetes de medidas fiscales en el nivel de los ingresos y gastos públicos

Herramientas de política fiscal	Modalidades	Impacto sobre las cuentas públicas a corto plazo	
		Ingresos	Gastos
Gastos públicos	Reasignación presupuestaria	No	No
	Gastos presupuestarios extraordinarios	Sí, en caso de ser financiados por nuevos impuestos o tasas No, en caso de ser financiados por endeudamiento	Sí, aumento
Ingresos públicos	Alivio tributario (ingresos no percibidos)	Sí, reducción	No
Apoyo de liquidez respaldado por el gobierno ^a	Garantías estatales de crédito	No	No
	Préstamos del gobierno al sector privado (<i>policy lending</i>)	No	No
	Capitalización de fondos o instituciones públicas financieras	No	No

Fuente: OECD (2020)

Estas medidas o programas, que consisten en transacciones *por debajo de la línea*, cambiaron la composición del balance general del sector público o generaron pasivos contingentes y, en su mayoría, de acuerdo con MEF (2020), no formaron parte de la composición del gasto público a corto plazo. Esto último se debe a que no representaron un subsidio para cubrir las pérdidas recurrentes de las empresas, sino, justamente, fueron un medio para evitarlas. En efecto, permitieron al Perú responder velozmente frente a las amplias necesidades por liquidez de las empresas, particularmente las MiPymes, a través del sistema financiero formal y las demás instituciones existentes.

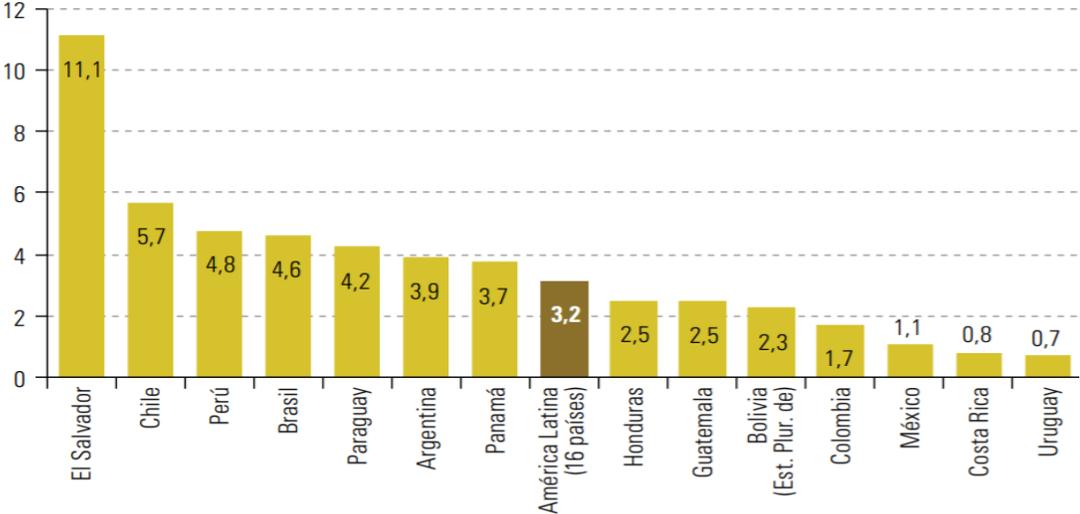
Las medidas fueron acompañadas, en ciertos casos, por garantías estatales que permitieron a las empresas acceder a financiamiento a través del sector financiero. Por ejemplo, el programa “Reactiva Perú” otorgó garantías de crédito de hasta 16000 millones de dólares (cerca del 8% del PIB del año 2019), a las que pudieron acceder empresas de todos los tamaños, desde microempresas hasta empresas grandes (MEF, 2020).¹ Además, fue decretada la ampliación del programa crediticio “Fondo Crecer”

¹ Las garantías contempladas variaron de acuerdo con el tamaño del préstamo: comenzando con un 98% para préstamos de hasta 8000 dólares, hasta un aproximado de 80% para préstamos de entre 1 y 3 millones de dólares (OECD, 2020).

hasta el 90% en el caso de las micro y pequeñas empresas, hasta el 70% en de las medianas empresas y hasta el 60% en el caso de las empresas exportadoras (OECD, 2020).

Ahora bien, resulta importante dimensionar el esfuerzo fiscal de las medidas anunciadas para hacer frente a la pandemia y la crisis económica resultante. De manera general, tras la pandemia, el esfuerzo fiscal realizado a corto plazo por parte de los países latinoamericanos se encuentra entre 0.7 y 11.1 puntos porcentuales del PBI. En específico, el esfuerzo fiscal realizado por el Perú se encuentra en un aproximado de 4.8% del PBI, lo que lo sitúa como el tercer país de América Latina con el esfuerzo fiscal más alto, superando en 1.6 puntos porcentuales al promedio de la región (véase gráfico 2).

Gráfico 2: Esfuerzos fiscales para enfrentar la pandemia (en porcentajes del PBI)



Fuente: OECD (2020)

A pesar del buen trasfondo de los mecanismos fiscales previamente expuestos, además de otros que no han sido mencionados, y el porcentaje de 4.8% del PBI destinado a esfuerzos fiscales, diversas cuestiones en la estructura social y pública en el Perú

impidieron que las medidas tengan repercusiones con la magnitud esperada tanto en los hogares como en las empresas.

Por el lado de los hogares, una de estas problemáticas es la alta presencia de la informalidad. De acuerdo con ILO (2020), con un promedio del 50% de trabajadores informales en toda la región latinoamericana, la informalidad no solo impidió que buena parte de la población de cada país respete las normas de distanciamiento social, sino que también ha dificultado que las ayudas estatales fluyan oportunamente hacia los hogares que más las necesitaban. En el Perú, país donde este problema es aún mayor, con un porcentaje superior al 70% de población informal, solamente el 50% de los destinatarios de la emisión de bonos fueron beneficiados de la misma, pues el resto estaba compuesto por trabajadores informales cuyo nivel de ingresos fue duramente difícil de reconocer por la falta de información y registros completos (BCRP, 2020).

A su vez, el bajo grado de interoperabilidad entre billeteras electrónicas, las comisiones y el insuficiente acceso a Internet también constituyen un gran problema para el país (BID, 2020). Las bajas velocidades de conexión aumentaron las situaciones de exclusión, pues impidieron el acceso a consultas médicas en línea, soluciones financieras digitales, los trámites de teletrabajo, entre otros servicios fundamentales. Como consecuencia del uso intensivo de internet por parte de las empresas y hogares, la velocidad de internet disminuyó en un aproximado de 35% con respecto al año 2019 en el Perú (IPS, 2020). En particular, estos problemas conllevaron a que solamente el 1% de los beneficiarios de los programas de bonos extraordinarios lo haya cobrado bajo la modalidad de dinero electrónico, frente al 42% que lo realizó a través de agentes corresponsales, el 5% que lo obtuvo por ventanillas físicas y el 52% que optó por el retiro a través de los cajeros automáticos (BID, 2020). En muchos casos, los beneficiarios del bono, que no contaban con algún tipo de medio electrónico para recibir el pago, optaron por sencillamente no recibirlo y terminaron sumamente perjudicados.

Por el lado de las empresas, debido a los altos índices de evasión tributaria en el Perú y la baja capacidad del gobierno para reducir la informalidad, gran parte de las empresas

no percibieron una ayuda económica en sus ingresos disponibles. De acuerdo con la OECD (2020), la evasión tributaria en el Perú varió desde un 27% del PBI a un 36.3% durante el periodo 2009–2017, lo que lo sitúa con un porcentaje ligeramente superior al promedio latinoamericano en dicho periodo (véase gráfico 3). Dicha tendencia continua en la actualidad, por ende, reducir o eliminar el pago de los impuestos de las empresas informales no ha conllevado a una mejora en su capacidad de inversión, pues dichas empresas evaden impuestos independientemente de si se les reduce o no el pago a realizar. Esto no solamente ha perjudicado a las empresas que, tras la crisis, siguen sin contar con fondos suficientes para solventar sus costos fijos, sino que también ha acentuado el problema de evasión tributaria en el país, lo que claramente comprometió al presupuesto del gobierno, además de afectar la credibilidad del marco macroeconómico para realizar apoyos fiscales en el futuro.

Gráfico 3: Evasión fiscal en América Latina durante el periodo 2009-2017 (en porcentajes del PBI)



Fuente: OECD (2020)

Asimismo, considerando una visión principalmente económica y financiera, las demás ayudas que consistieron en los préstamos, garantías de crédito, capitalización de fondos, entre otras, solo han conllevado a un mayor riesgo del sector público a no recibir los pagos de estas empresas, lo que estaría generando que los ingresos del gobierno se vean comprometidos en periodos posteriores. Asimismo, resulta sumamente preocupante que gran parte de las modalidades fiscales para ayudar a las empresas utilizadas por el Perú consistan en transacciones *por debajo de la línea*, como bien se mencionó anteriormente. De acuerdo con el FMI (2014), en su mayoría, estas transacciones crean riesgos fiscales en caso de que se generen obligaciones futuras que se conviertan en un gasto público si los beneficiarios incumplen con el pago de sus pasivos financieros.

2.2. Propuestas para la construcción de una estructura social y pública más sólida en el mediano plazo

De cara al mediano plazo, es importante solucionar, en primera instancia, las problemáticas previamente expuestas, de manera que la implementación de la política fiscal se encuentre acompañada de un respaldo en la estructura social y pública.

Por el lado de los hogares, en la sección anterior, se vio que un gran problema para la focalización de la ayuda económica era la falta de registros completos y la baja digitalización de la población del Perú como consecuencia de la informalidad. Por consiguiente, resulta trascendental buscar una mejora en los canales de distribución de ayuda, por lo que es necesario buscar una simplificación de los mecanismos de pago electrónico, fomentar una mayor afiliación a billeteras electrónicas y promover una mayor interoperabilidad entre ellas. Además, para contribuir con estas medidas, se debe comenzar con la propagación de campañas informativas que busquen promover el uso de estos canales propuestos, dado que el 95% de la población peruana aún prefiere el dinero físico para realizar sus transacciones de efectivo (BID, 2020).

A su vez, sería conveniente combinar eficazmente todas las bases de información disponibles para evitar que exista un nutrido grupo de hogares vulnerables que queden excluidos de las ayudas económicas. De acuerdo con BID (2020), con la finalidad de delimitar las zonas en las que urge el apoyo económico, se puede tomar en cuenta la evolución de las búsquedas de internet en portales de empleo, las tendencias en el consumo de electricidad, la variación en el precio de determinados bienes durables o, incluso, realizar aplicaciones de metagenómica para monitorear las condiciones de salud de comunidades determinadas.² Además, las autoridades correspondientes deberán encontrarse cada vez más articuladas con las comunidades y actores locales para encontrar nuevas modalidades de apoyo que complementen las previamente mencionadas.

Además, la creación de nuevos programas de trabajo temporal, así como también el fortalecimiento de los ya existentes, ayudará a las autoridades peruanas a canalizar la ayuda. De acuerdo con BID (2020), estos programas tienen la ventaja de que sus usuarios se autoseleccionan y pueden ser implementados a nivel local; por ejemplo, en las ciudades más impactadas por la pandemia. Para funcionar correctamente, será necesario que el monto a pagar durante el trabajo temporal sea inferior al salario mínimo peruano (aproximadamente 247 dólares). De este modo, será posible la reducción del margen para que haya trabajadores que opten por sustituir sus empleos por dicha ayuda. Por consiguiente, a parte de que los trabajadores desempleados obtengan una fuente de ingresos, también permitirá que sea factible identificarlos para otorgarles los bonos y las demás ayudas económicas; hecho que no podía ser dado anteriormente debido a sus trabajos informales. Cabe acotar que el Perú ya cuenta con un programa de trabajo con estas características (Trabaja Perú), cuya escala debe ser ampliada para atender las altas estadísticas de pérdidas de empleo reportadas en estos últimos dos años.

² De acuerdo con NIH (2020), la metagenómica es el estudio de una colección del material genético (genomas) de una comunidad mixta de organismos. Al momento de analizar el estado de una comunidad, suele tomarse en cuenta el efecto de los genomas sobre la calidad de alimentos, el entorno de producción, entre otros.

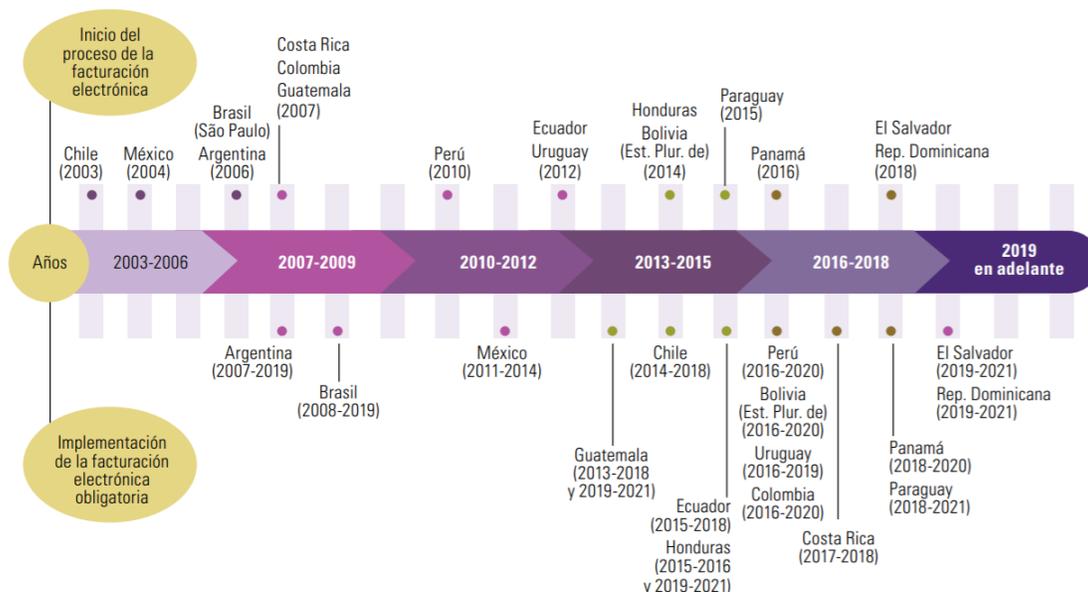
A una extensión del programa anterior, que también puede ser implementada, se le conoce como transferencias condicionadas a capacitación, o también denominadas *cash for training*. En este tipo de programa, los beneficiarios también se autoseleccionan, sobre todo, por no contar con oportunidades inmediatas en el mercado laboral (BID, 2020). La principal ventaja de esto es que será posible contribuir a desarrollar las habilidades necesarias para la reactivación productiva peruana, mientras que, al igual que en el trabajo temporal, permite que la situación de los participantes sea identificada para concluir si necesitan ayuda económica. Además, cabe mencionar que será necesario orientar dichos paquetes de capacitación hacia un proceso de digitalización e innovación tecnológica que el mercado peruano necesita desde hace ya bastante tiempo. A tal efecto, el Estado peruano deberá buscar el establecimiento de alianzas con empresas enfocadas en el sector tecnológico como, por ejemplo, la Fundación Telefónica que, actualmente, se encuentra ofertando este tipo de capacitaciones (BID, 2020).

Por otro lado, en cuanto a las empresas, es fundamental iniciar, desde ya, con diversas medidas e iniciativas que busquen el fomento de la formalización empresarial. Esto no solamente beneficiará a las empresas mismas, sino también a cada trabajador del Perú que empezará a contar con mejores sueldos, seguro social, entre otros. Para ello, es necesario que el gobierno peruano, por ejemplo, reduzca el costo notarial de las empresas que quieran formalizarse, otorgue créditos a las microempresas que concluyan el proceso de formalización, y/o apoye al comercio ambulatorio en conjunto con la creación de mercado satélites.³

Asimismo, en cuanto al gran problema de la evasión tributaria y sus efectos negativos en el financiamiento del sector público, es necesario continuar con la implementación de la facturación electrónica digital en el Perú (véase gráfico 4).

³ De acuerdo con MEF (2019), los mercados satelitales son mercados formalizados que permiten la provisión y distribución de alimentos frescos para la población, refuerzan la cadena de valor gastronómica del país, y dinamiza el comercio alimentario interno, mientras también genera empleos directos donde prevalece un buen manejo de residuos sólidos, equipos complementarios, entre otros.

Gráfico 4: Proceso de incorporación e implementación de la facturación electrónica en América Latina



Fuente: OECD (2020)

De acuerdo con Barreix y Zambrano (2018), la facturación electrónica permite que las autoridades tributarias nacionales tengan un mejor conocimiento y control automático de las operaciones de cada contribuyente. Dejando de lado un factor muy importante, que es la reducción del uso del papel, la existencia de esta herramienta digital permite también rastrear errores de forma rápida en los registros contables o, incluso, detectar posibles situaciones de evasión fiscal. Por consiguiente, tras su implementación, el ente regulador se encontrará facultado con las herramientas necesarias para realizar un seguimiento de cada eslabón de la actividad económica, mejorar la eficacia de la fiscalización de cada contribuyente y, finalmente, aumentar la recaudación tributaria efectiva (Barreix y Zambrano, 2018).

En cuanto a la evidencia empírica que soporta esta propuesta, un estudio publicado por Hernández y Robalino (2018) acerca de cinco países latinoamericanos: Brasil, Argentina, México, Uruguay y Ecuador, permitió comprobar que la implementación de esta herramienta electrónica ha propiciado un ambiente de aumento de ventas, utilidades

reportadas y, por consiguiente, un aumento considerable en la recaudación fiscal.⁴ En el caso específico de Perú, un estudio de Bellon et al. (2019) también ha encontrado efectos positivos, pues la facturación electrónica ha contribuido a que las compras, las ventas y la declaración del valor agregado de las empresas aumenten en más del 5% tras el primer año de implementación. Cabe añadir que dicho impacto se concentra en las empresas más pequeñas y los sectores que presentan mayores tasas de evasión (sobre todo en el sector informal).⁵

Es necesario acotar, en este punto, que aún existe una gran variedad de problemas estructurales en cuestiones, incluso, de gestión público-privada, pero, en particular, cada una de las propuestas previas constituyen un primer avance para fortalecer la estructura social y pública del Perú, de cara a la implementación de una política fiscal con mayores efectos positivos.

2.3. Implementación de alternativas fiscales en el mediano plazo manteniendo el orden macroeconómico

Así pues, una vez establecida la estructura social que brindará el panorama adecuado para el desarrollo de una política fiscal eficiente, esta sección presentará diversas alternativas fiscales que buscarán mantener la credibilidad marco macroeconómico del Perú.

De manera general, de cara al mediano plazo, es importante que el Perú mantenga e, incluso, intensifique durante un tiempo el esfuerzo fiscal realizado en el corto plazo. A pesar de que las medidas anunciadas por las autoridades han sido de importancia, el gasto público realizado durante la pandemia sigue siendo relativamente moderado. En líneas generales, se debe continuar con la asistencia a la salud, el fortalecimiento del sistema educativo y los diversos programas de asistencia social, complementar los programas de fiscalización, continuar con los programas especiales de trabajo,

⁴ Véanse más detalles en Hernández y Robalino (2018)

⁵ Véanse más detalles en Bellon et al. (2019)

consolidar la emisión de bonos extraordinarios, entre otras medidas previamente expuestas. Estas medidas tendrán un mayor impacto teniendo en cuenta que se está diseñando un escenario sólido en la estructura social y, sobre todo, priorizando el bienestar de las familias peruanas.

Lo anterior debe ir de la mano, necesariamente, de la construcción de sistemas de seguridad social universales para abordar el alto nivel de desigualdad en el país (CEPAL, 2021). A tal efecto, entre los principales objetivos de la política fiscal por parte del Perú debería encontrarse la capacidad respectiva para lograr generar los ingresos suficientes para dar viabilidad financiera a medidas de protección social como, por ejemplo, la garantía del ingreso básico universal, las pensiones sociales, las transferencias monetarias para la infancia, sistemas de seguro de desempleo fuertemente estructurados, calidad educativa, entre otras. En efecto, dichas medidas permitirán la construcción de un Estado peruano de bienestar que busque, sobre todo, garantizar el goce de los derechos universales de la población, mientras que, a su vez, se busca aumentar la productividad, eficiencia, y eficacia de la sociedad.

Asimismo, en el mediano plazo, será muy necesario seguir otorgando liquidez al sector privado con la finalidad de evitar que se produzcan excesivas insolvencias en las empresas. Aunque la crisis afectó a empresas de todos los tamaños, las MiPymes se vieron especialmente perjudicadas (OECD, 2020).⁶ Si bien las medidas *por debajo de la línea* permitieron proporcionar una asistencia especial a estas empresas en el corto plazo, un gran desafío para el gobierno peruano radica en que dichas empresas saldrán más endeudadas de esta crisis como consecuencia de la formación de pasivos a través de la postergación de las obligaciones impositivas y las diversas garantías estatales de crédito. Más allá de la desesperación inicial producida por la crisis, es fundamental que se evalúen nuevos mecanismos complementarios para evitar comprometer a las empresas a posibles colapsos financieros en periodos posteriores. Esto sería perjudicial

⁶ Debido a su tamaño, estas empresas suelen funcionar con un flujo de caja limitado y márgenes pequeños de ganancia, por lo que estuvieron excepcionalmente expuestas a la paralización de la actividad económica. Además, el acceso a la liquidez, que podría ayudarlas a superar una crisis a corto plazo, a menudo se ve limitado por la falta de acceso al financiamiento del sistema bancario formal.

no solamente para el sector privado, sino también para el sector público, pues no recibirían los préstamos realizados tras el inicio de la pandemia y comprometerían los ingresos fiscales.

Ahora bien, para generar que las medidas previas garanticen la credibilidad del marco macroeconómico, son necesarias varias reformas en el sector público.

Por un lado, resulta fundamental eliminar y/o solucionar los *cuernos de botella* que resultan en la subejecución del gasto del sector público.⁷ En el año 2019, Perú fue un escenario en el que las obras públicas demoraron en ejecutarse mucho más de lo esperado. Tras la llegada de la pandemia y la crisis resultante, ha quedado más que claro que los problemas de ejecución no solo afectan al gasto de capital, sino también al gasto corriente, que ocurre en todo nivel de gobierno y en algunas funciones que resultan clave para frenar el avance de la pandemia (BID, 2020). Para solventar este problema, es necesario que se dote al Estado de una mayor agilidad en términos normativos e institucionales, considerando los siguientes enfoques.

En primera instancia, es necesario que se asignen mayores recursos y fondos para el Reconocimiento a la Ejecución de Inversiones (REI) y el Plan de Incentivos, pues, durante el año 2019, los meses en los que se registró mayores tasas de crecimiento de la inversión pública fueron aquellos en los que se activó la meta de ejecución de inversiones (BID, 2020). Esto, en conjunto con una participación más proactiva del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en la formulación de los proyectos de inversión, podrá asegurar la continuidad y rapidez de la ejecución de dichas obras.⁸

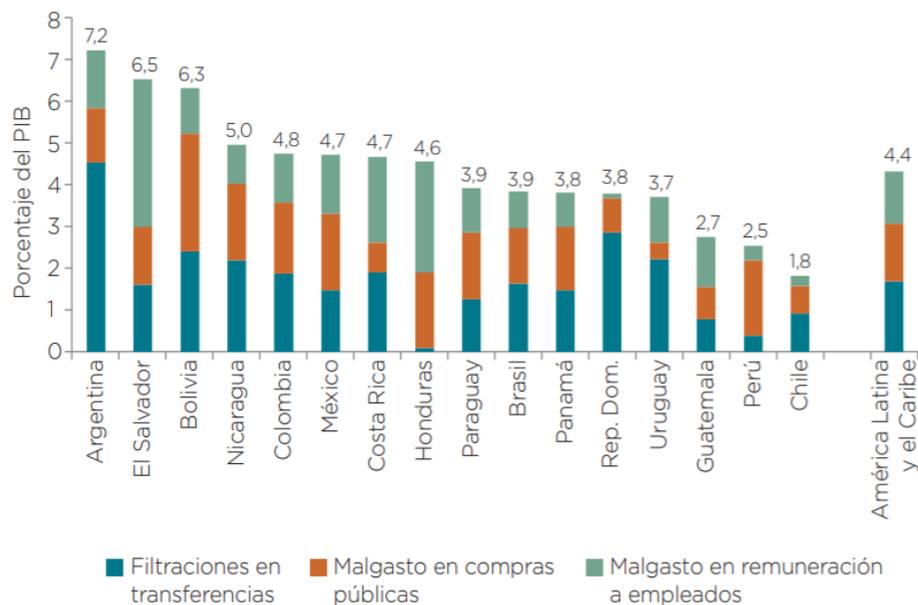
En segunda instancia, resulta imprescindible evitar aquellas transferencias financieras a las que no se les pueda dar con seguridad una adecuada trazabilidad. Además, en un contexto de necesidad de gasto y amplias restricciones en los ingresos, el gobierno

⁷ Entiéndase *cuernos de botella* como procesos en un país que suelen ser lentos o costosos y, por ende, generan un atraso en las actividades económicas planificadas antes de su ejecución (MEF, 2019).

⁸ Aquello implica una actitud más incisiva del MEF desde las fases iniciales del proceso de la Programación Multianual de Inversiones.

peruano debe buscar evitar la ineficacia del gasto y la racionalización de algunas partidas de gasto que no necesariamente son de primera necesidad, a fin de liberar recursos que puedan ser usados para impulsar la productividad empresarial. Por ejemplo, en el Perú, la ineficiencia evidenciada durante el 2017 en el malgasto en compras públicas, filtraciones en transferencias y el malgasto en remuneración de empleados asciende a 2.5 puntos porcentuales del PBI⁹ (véase gráfico 5). Cabe mencionar que estos son solamente algunos aspectos por mejorar en la eficiencia del gasto, no obstante, es muy probable que existan aún muchas más áreas en las que se estarían produciendo resultados ineficientes que constituirían, incluso, un mayor porcentaje del PBI nacional.

Gráfico 5: Perú- Ineficiencia técnica en transferencias focalizadas, adquisiciones y nómina salarial durante el 2017-2018 (porcentaje del PIB)



Fuente: BID (2018)

⁹ Entiéndase por filtraciones en transferencias como el costo de las filtraciones que favorecen a personas que no son pobres. El malgasto en remuneración de empleados hace referencia a los diferenciales salariales en los sectores público y privado (símbolo de ineficiencia). El malgasto en compras públicas se puede estimar mediante la diferencia entre los precios de mercado y los precios de compra de diferentes bienes y servicios, e incluso se puede medir según los bienes del mismo precio, pero de diferente calidad.

En tercera instancia, es necesaria una coordinación público-privada más efectiva. En este sentido, las autoridades peruanas deberán seguir realizando los ajustes correspondientes para que las empresas puedan ser reinsertadas en sus actividades productivas. Asimismo, debe priorizarse que el enfoque sectorial adoptado por el gobierno sea complementado con una nueva visión de cadenas de valor que logre capturar de una manera más efectiva las interrelaciones entre los agentes económicos del mercado, tanto nacional como internacional.

Por último, independientemente de las medidas que sean adoptadas finalmente, el gobierno peruano debe, necesariamente, comunicar cuál será su estrategia de consolidación fiscal en el mediano y largo plazo. Dejando de lado los posibles años siguientes de desequilibrios fiscales, el Estado no deberá poner nunca en riesgo su reputación frente a los mercados internacionales, pues la credibilidad macroeconómica e internacional se encuentra en juego. Para ello, es trascendental que el gobierno del Perú provea información constante, pero, sobre todo, creíble sobre la senda de ajuste a la que se someterá en el futuro, con la finalidad de que la población sea consciente de la deuda pública adoptada y no se caiga en un problema de inconsistencia dinámica.

3. Conclusiones

Al romper con todas las expectativas y la normalidad conocida previamente, las crisis siempre se han caracterizado por dar lugar a nuevas oportunidades de cambio. Por consiguiente, el Perú se encuentra en la obligación de aprovechar este nuevo marco de oportunidades que la crisis implica, con la finalidad de adoptar las reformas que debieron haber sido implementadas, incluso, desde antes de la pandemia y que permitirán retomar el rumbo hacia el crecimiento sostenido.

A lo largo del trabajo, se ha visto que es indispensable que la base social-pública y la política fiscal vayan de la mano para lograr un contexto eficiente para la implementación de políticas públicas. Problemas estructurales como, por ejemplo, la informalidad, la baja

digitalización, la evasión tributaria, entre otros, han generado que las ayudas económicas no siempre llegaran a quienes más lo necesitaron, lo que causó varias pérdidas monetarias a nivel de hogares y empresas, pero también en función de costos humanos: muertes. En este caso particular, se habló de dichos problemas y sus efectos negativos en la política fiscal, sin embargo, se deja abierta la discusión acerca de una variedad de aspectos trascendentales para el crecimiento sostenido, que podrían verse afectados debido a una estructura social débil como, por ejemplo, la política monetaria, la inversión privada, el comercio internacional, entre otros.

Si bien es todavía muy temprano para saber con seguridad la manera en la que el país buscará salir de la crisis inmersa y el tipo de políticas fiscales que serán eficientes en la nueva normalidad, el gobierno peruano debe enfocar sus esfuerzos también en una agenda de largo plazo. Esta agenda deberá incluir aspectos fundamentales para el aumento de la productividad como, por ejemplo, un mayor esfuerzo sostenido y, sobre todo, viable de inversión en modernización de infraestructura, la implementación de diversas políticas que busquen aumentar la formalización empresarial en casi su totalidad, y la migración de un sistema social débil hacia uno que busque garantizar los derechos universales para, de esta forma, cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible y mantener protegidas a las familias frente a posibles shocks adversos en el futuro.

4. Bibliografía

Barreix, A. y R. Zambrano (2018). *Factura electrónica*. Recuperado de: <http://governance40.com/wp-content/uploads/2018/12/Factura-electronica-en-America-Latina.pdf>

Bellon, M et al. (2019), Digitalization to Improve Tax Compliance: Evidence from VAT e-Invoicing in Peru. Recuperado de: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WP/2019/wpiea2019231-print-pdf.ashx>

BCRP. (2020). *Reporte de Inflación. Junio 2020*. Recuperado de: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2020/junio/ri-junio-2020-recuadro-3.pdf>

BID. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas*. Recuperado de: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Resumen_ejecutivo_-_DIA_2018_-_Mejor_gasto_para_mejores_vidas_-_C_mo_Am_rica_Latina_y_Caribe_puede_hacer_m_s_con_menos.pdf

BID. (2020). *Perú: Desafíos para el desarrollo post COVID-19*. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Peru-Desafios-del-desarrollo-en-el-post-COVID-19.pdf>

CEPAL. (2020). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe- La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45730/S2000154_es.pdf

CEPAL. (2021). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe- Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19*. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46808/S2100170_es.pdf

Defensoría del Pueblo. (2020). *ENTREGA DE BONOS A HOGARES EN EL CONTEXTO DE LA EMERGENCIA POR LA COVID-19: Dificultades y recomendaciones*. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/07/Serie-Informes-Especiales-N%C2%BA-25-2020-DP-Entrega-de-bonos-a-hogares-en-el-contexto-de-la-emergencia-por-la-COVID-19.pdf>

FMI. (2014). *IS IT TIME FOR AN INFRASTRUCTURE PUSH? THE MACROECONOMIC EFFECTS OF PUBLIC INVESTMENT*. Recuperado de: https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-flagship-issues/external/pubs/ft/weo/2014/02/pdf/_c3pdf.ashx

Hernández, K. y J. Robalino (2018). *Evidencias del impacto de la facturación electrónica de impuestos en América Latina*. Recuperado de: https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2018_FE/cap3-1_Evaluacion.pdf

ILO. (2020). *Economía informal en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://www.ilo.org/americas/temas/econom%C3%ADa-informal/lang-es/index.htm#:~:text=En%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%20hay%20al%20menos%20140,de%2050%25%20de%20los%20trabajadores>.

IPS. (2020). *La covid saca a la luz las desigualdades en el uso de Internet en América Latina*. Recuperado de: <http://www.ipsnoticias.net/2020/10/la-covid-saca-la-luz-las-desigualdades-uso-internet-america-latina/>

- MEF. (2019). PLAN NACIONAL DE COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD
Recuperado de: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-
descarga/PNCP_2019.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/PNCP_2019.pdf)
- MEF. (2020). *Medidas para mitigar la emergencia*. Recuperado de:
<https://www.mef.gob.pe/planeconomicocovid19/soportehogares.html>
- MEF. (2020). *Reconocimiento a la Ejecución de Inversiones (REI)*. Recuperado de:
[https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-
ES&Itemid=102664&lang=es-ES&view=article&id=6379](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=102664&lang=es-ES&view=article&id=6379)
- MEF. (2020). Marco macroeconómico multianual 2021-2024. Recuperado de:
https://www.mef.gob.pe/pol_econ/marco_macro/MMM_2021_2024.pdf
- NIH. (2020). Metagenómica. Recuperado de: [https://www.genome.gov/es/genetics-
glossary/Metagenomica](https://www.genome.gov/es/genetics-glossary/Metagenomica)
- OECD. (2008). *La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina*.
Recuperado de: <https://www.oecd.org/dev/41578326.pdf>