

ECONOMIA

NUMERO ESPECIAL
OPCIONES DE POLITICA ECONOMICA EN EL PERU ACTUAL

INDICE

OSCAR DANCOURT e IVORY YONG. Sobre la hiperinflación peruana	13
MARIO D. TELLO. Políticas de estabilización en el Perú y el sector externo: 1989	45
MARGARITA TRILLO y JORGE VEGA. Gasto Público, tributación, déficit fiscal e inflación en el Perú, 1970-1988	59
NERIDE SOTOMARINO y CARMEN VARGAS. Hacia la erradicación de la pobreza urbana	83
JANINA LEON. Microempresas urbanas: el caso de Lima Metropolitana	103
RODOLFO CERMEÑO. Elementos para una estrategia de desarrollo industrial en el Perú	123
NARDA SOTOMAYOR. Políticas agrarias de corto plazo	143
MAXIMO VEGA-CENTENO y CECILIA GARAVITO. Crecimiento, empleo y distribución del ingreso	163
HERACLIO BONILLA LUIS PEÑALOZA y SOFIA VALENCIA. ¿La crisis de qué crisis?	191
CHRISTINE HUNEFELDT y NELSON ALTAMIRANO. Crisis de acumulación y eslabonamientos sociales: una reflexión histórica	207
ADOLFO FIGUEROA. Integración de las políticas de corto y largo plazo	225

GASTO PUBLICO, TRIBUTACION, DEFICIT FISCAL E INFLACION EN EL PERU, 1970-1988

Margarita Trillo*
Jorge Vega

La política fiscal se entiende como el uso de instrumentos tales como el gasto público, los impuestos y el manejo de la deuda pública para influir sobre la estabilidad macroeconómica de un país, la asignación de recursos, la distribución del ingreso y el crecimiento económico.

Sin embargo en la práctica y sobre todo en los países subdesarrollados, la sola intervención del gobierno en la economía no es garantía de que se logre una mejor distribución del ingreso ni una mejor asignación de recursos, y contrario a lo esperado, muchas veces lo inadecuado de la política fiscal se puede tornar en un generador de inestabilidad y a la vez en una traba al crecimiento.

En que medida la actividad del gobierno en el Perú se ha traducido o no en un factor de estabilidad económica y de promoción del crecimiento es un tema importante que merece ser estudiado. El presente trabajo pretende dar respuesta (aunque en forma parcial) a esta cuestión.

* Agradecemos a Javier Poggi C. por su eficiente desempeño, brillantes ideas y dedicada labor como asistente de investigación. Asimismo a Miguel A. Ostos por su eficaz y oportuno apoyo en la fase de redacción final.

Decimos, en forma parcial, porque nuestro análisis estará centrado en ver tan solo como tres de los elementos que maneja el gobierno: el Déficit Fiscal, los gastos públicos y los impuestos afectan la economía. Sin embargo estamos muy conscientes de que este agente económico tiene en el Perú otros instrumentos a su disposición, como son el control de la política monetaria, tipo de cambio, tasa de interés, endeudamiento externo, etc.

El trabajo consta de 4 secciones. En la primera sección, nuestra atención se centra en ver la relación entre déficit fiscal (gobierno central) e inflación. En la segunda sección se analiza la evolución de la recaudación fiscal en las últimas dos décadas, mostrando los cambios en la estructura y nivel de impuestos. Se incide especialmente en el estudio de las causas de la caída de la recaudación durante el gobierno aprista. En la tercera sección se analiza la composición y estructura de los gastos en estos últimos años y la influencia de los diferentes componentes del gasto del gobierno central sobre el crecimiento. Finalmente en la última sección planteamos algunos lineamientos de política fiscal que consideramos conveniente poner en discusión.

1. DEFICIT FISCAL E INFLACION EN EL PERU 1980-1987

El propósito de esta sección es examinar la relación existente entre déficit fiscal e inflación en el Perú. En el Cuadro 1 observamos que desde hace 20 años el gobierno central es incapaz de solventar sus gastos con ingresos propios, lo que hace que el déficit sea un problema persistente. Estos déficits podrían ser financiados usando cuatro fuentes: el crédito del sistema bancario (incluye al Banco de la Nación, Bancos de Fomento y la Banca Comercial), el crédito del BCR, la venta de Bonos por parte del gobierno y créditos externos. Las dos primeras y sobre todo el crédito del BCR se traducen en cambios en la emisión primaria o base monetaria. En ese sentido postulamos que el Déficit emisión primaria o base monetaria. En ese sentido postulamos que el Déficit Fiscal, por ser financiado básicamente con aumentos en la base monetaria tiene un efecto inflacionario, y por otro lado que la inflación ahonda aun más el déficit pues si bien los gastos se ajustan rápidamente a los cambios en los precios, los ingresos reaccionan con más retardo ahondándose la brecha fiscal al menos en el corto plazo. Es decir el mayor déficit contribuye a una mayor inflación y la inflación ahonda aún más el déficit.

Para analizar esta relación hemos hecho uso de un modelo econométrico (los detalles sobre el modelo están en Trillo, 1989) que ha sido estimado para

CUADRO N° 1

GASTOS E INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO COMO PORCENTAJE DEL PBI

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
GOBIERNO CENTRAL																					
GASTOS TOTALES*	18.0	16.5	17.5	18.6	18.2	18.8	18.3	21.6	20.8	22.0	20.8	18.2	23.4	22.8	21.6	23.2	21.6	20.4	19.9	18.3	12.30
GASTOS CORRIENTES	14.7	13.4	13.4	13.9	13.6	14.6	13.9	16.5	16.0	18.2	17.3	14.1	18.1	17.7	17.4	19.3	17.6	17.2	16.2	15.5	10.60
GASTOS DE CAPITAL	3.3	3.1	4.1	4.7	4.5	4.2	4.5	5.1	4.8	3.8	3.5	4.1	5.3	5.2	4.2	3.9	4.0	3.2	3.7	2.9	1.80
INGRESOS TOTALES	16.2	16.3	16.2	15.4	14.8	15.0	15.3	16.0	14.6	14.6	15.7	17.6	20.5	17.9	17.6	14.3	16.4	17.8	15.3	11.3	9.60
INGRESOS CORRIENTES	16.2	16.3	16.2	15.4	14.8	15.0	15.3	16.0	14.6	14.6	15.7	17.6	20.5	17.9	17.6	14.2	16.3	17.6	15.3	11.3	9.60
INGRESOS DE CAPITAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2	0.2	0.0	0.0	0.00
DEFICIT ECONOMICO	-1.8	-0.2	-1.3	-3.2	-3.4	-3.8	-3.0	-5.7	-6.2	-7.5	-5.1	-0.6	-2.9	-4.9	-3.9	-8.9	-5.1	-2.6	-4.5	-7.1	-2.70

FUENTE: MEMORIAS B.C.R. Y PERU: COMPENDIO ESTADISTICO DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO 1968-1984 (BCR)

* No incluye el pago de amortización de la deuda, solo el pago de intereses.

el Perú usando datos trimestrales de déficit a nivel del gobierno central, entre 1980 y 1987.¹

La evidencia para ese periodo nos muestra varias cosas interesantes de las cuales podemos resaltar las siguientes:

1. Los gastos del gobierno durante el periodo se han ajustado instantáneamente a cambios en los precios. Es decir se observa que ha habido un ajuste de corto plazo en los gastos nominales que ha permitido mantener los gastos reales constantes, lo cual nos permite concluir que el gobierno ha tenido endogenizadas sus decisiones de gasto con respecto al nivel de inflación, o en todo caso que los gastos durante ese periodo han estado ya indexados.
2. Respecto a los ingresos, su ajuste en el corto plazo a cambios en los precios no ha sido tan efectivo. Así, por cada punto porcentual de aumento en la inflación sólo se ha producido un aumento en los ingresos nominales del gobierno igual a 0.54%. Ello indica que en el corto plazo los ingresos reales han estado cayendo. Los ingresos se ajustan a cambios en los precios con un retardo promedio de 2 meses aproximada-

1. El modelo tiene 4 ecuaciones.

$$P_t = F(Y_t, T_{C_t}, (M/P)_{t-1}, M_t) \quad (1)$$

$$G_t = F(Y_t, P_t, (G/P)_{t-1}) \quad (2)$$

$$R_t = F(Y_t, P_t, R_{t-1}) \quad (3)$$

$$M_t = F((G_t - R_t), E_t, m_t) \quad (4)$$

donde nuestras variables endógenas son:

P = nivel de precios domésticos

G = gasto nominal del gobierno central

R = ingreso nominal del gobierno central

M = stock de dinero

y nuestras variables exógenas:

Y = nivel de ingreso real

T_C = tipo de cambio en el mercado paralelo

m = multiplicador monetario

E = término residual que capta los cambios en la base monetaria no debidos a la diferencia entre G y T, es decir, capta el cambio en reservas internacionales, el crédito al sector privado por parte del Banco Central y el stock de base monetaria en el período anterior.

La forma en que el modelo funcionaría sería la siguiente:

Un aumento en la oferta de dinero ocurrida para financiar el déficit fiscal (Ecuación 4) se traduce en la ecuación 1 en un aumento del nivel de precios el que a su vez tiene un efecto sobre los gastos e ingresos nominales del gobierno y por tanto sobre el déficit fiscal.

mente, lo cual en épocas de inflación implica una apreciable pérdida de ingreso real para el fisco.

3. Los cambios en la oferta monetaria nominal y en el tipo de cambio se correlacionan positivamente con los precios en el periodo 80-87. Específicamente vemos que en el largo plazo un 1% de aumento en la oferta monetaria se traduce en un aumento de la misma magnitud en los precios.
4. En lo que se refiere a la presión que puede ejercer el déficit fiscal sobre la oferta monetaria, vemos que por cada punto porcentual de aumento en el déficit, la oferta monetaria se incrementó en 0.22%.

De (1) y (2), podemos deducir que los gastos siguen a la inflación, mientras que los ingresos van retrasados a ésta, lo que nos daría un indicador de que al menos en el corto plazo, la inflación estaría profundizando la brecha entre gastos e ingresos fiscales, o que la inflación ha estado profundizando el déficit nominal. Como se ve el déficit nominal está en función del nivel de precios.

Por otro lado, (3) y (4) sugieren un proceso de elevación de la inflación vía déficit. Así si los gastos exceden a los ingresos, habrá una presión por aumentar la oferta de dinero y este aumento se traducirá luego en un aumento en los precios. De acuerdo a los coeficientes que hemos estimado, el déficit fiscal estaría explicando aproximadamente la cuarta parte del aumento en el nivel de precios entre 1980 y 1987.

De la estimación empírica que hemos hecho se concluye que puede existir una relación bidireccional entre déficit e inflación. Esta se basa en la naturaleza del financiamiento de dicho déficit, y en la demora en el ajuste de los ingresos fiscales a cambios en el nivel de precios, frente a la pronta respuesta que tienen los gastos gubernamentales. También podemos concluir que el gasto ha estado fuera del control del gobierno y sólo siguió a la inflación.

Este resultado sugiere que para romper el círculo vicioso déficit-inflación se debería disminuir el déficit de una manera exógena, rompiendo la endogenización y recobrando el control sobre las variables que maneja el gobierno, sobre todo el gasto.

Las medidas de política que podríamos derivar del modelo implican recobrar el control sobre las variables gasto e ingresos. ¿Cómo podría lograrse esto?

1. Reduciendo los gastos reales del gobierno, ya sea suprimiendo partidas de gasto, o ajustando los gastos nominales a un ritmo menor al de la inflación.
2. Aumentando la recaudación fiscal a través de creación de nuevos impuestos, ampliación de la base tributaria o cambios en las tasas impositivas, o, sin necesidad de cambiar la estructura y base tributaria podrían tan sólo adelantarse los cobros o cambiar la periodicidad de éstos, buscando que el periodo de ajuste de los ingresos ante cambios en el nivel de precios sea instantáneo.

Esto reduciría el déficit nominal, presionando menos sobre la oferta monetaria y teniendo menor efecto sobre el nivel de precios.

Algunas Consideraciones sobre 1988-1989

El modelo capta las interrelaciones básicas en el Perú entre déficit e inflación para el periodo 1980-1987. Obviamente el comportamiento de la economía en ese periodo no es exactamente igual al de los años 88 y 89, por ello resulta lógico preguntarse cuan aplicables son en la actualidad los resultados que hemos derivado de este modelo.

Si bien 1988 y los primeros meses de 1989, tienen índices inflacionarios sumamente altos, no experimentados en años anteriores, no creemos que ello haga variar significativamente nuestras conclusiones. El efecto que tiene el déficit fiscal sobre la oferta monetaria creemos que permanece y más aún que se profundiza en este último año. Y el efecto que la oferta monetaria tiene sobre los precios también sigue vigente. De allí que las políticas que hemos propuesto para reducir el déficit tienen aún validez. El gobierno ha tratado de implementar algunas de ellas en 1988 y el primer trimestre de 1989. Así por ejemplo, en 1988 los gastos del gobierno en términos nominales crecen a un ritmo más lento que el nivel de precios (i.e. los gastos reales han caído), se han hecho recortes en algunos rubros (sobre todo inversión) y a la vez se ha logrado acelerar o acortar el periodo de ajuste de los ingresos. Esto ha hecho que el déficit fiscal a nivel gobierno central sea menor para 1988 (constituye un 2.7% del PBI) lo cual estaría acorde con los resultados derivados de nuestro análisis.

¿Pero si el déficit ya se ha reducido cómo podríamos explicar la creciente inflación de estos últimos meses?

El proceso inflacionario es dinámico y creemos, que hay ciertos factores de la inflación que no estaban presentes entre 1980-87 o que no tenían tanta influencia (i.e. el componente inercial o las expectativas, la escasez de insumos y de productos básicos, así como la incertidumbre total) y que han emergido vigorosamente adquiriendo incluso mayor importancia que los déficits del gobierno. De allí que la reducción del déficit vaya asociada a altas tasas de inflación en 1988.

Mas aun, en estos momentos en que estamos en plena hiperinflación los intentos por reducir el déficit fiscal especialmente si se hacen vía aumento de impuestos, en lugar de frenarla pueden exacerbarla. Así, todo intento de aumentar impuestos o subir los precios de los bienes provistos por el sector público, como lo está haciendo el gobierno, resultan en un aumento de precios, básicamente porque los impuestos son en general indirectos y se traducen casi instantáneamente a precios y los precios públicos tienen una ponderación importante en el IPC por lo que su alza repercute fuertemente en el nivel de inflación. Es decir reducir el déficit de esta forma no sólo no va a frenar la inflación sino que la va a profundizar.

¿Por qué entonces la preocupación por reducir el déficit? Básicamente porque ésta es la coyuntura más apropiada para hacerlo. Este es el momento en que los impuestos deben recobrar su importancia dentro del PBI, y los gastos públicos deben reducirse a lo necesario, centrándose en aquellos rubros en los que son más eficientes desde el punto de vista de la distribución y el crecimiento,² con la finalidad de que una vez terminado el proceso hiperinflaciona-

-
2. Nuestra propuesta de reducir los gastos tiene dos finalidades, por un lado disminuir el déficit y por otro lado liberar recursos para ser usados productivamente por el Sector Privado. En nuestro estudio (ver Parte III) hemos encontrado que el efecto multiplicador del gasto del Gobierno es negativo. Es decir que el gasto público contrario a generar una expansión de la demanda y por tanto del producto parece en neto producir una reducción de éste. Una explicación que podríamos dar (a modo de hipótesis) para comprender este resultado es que puede existir un alto grado de crowding-out indirecto o de tipo financiero. Es decir que el financiamiento del creciente gasto fiscal ha absorbido los escasos recursos financieros en la economía afectando adversamente a la inversión privada. Es más, parece que este desplazamiento de la inversión privada supera y anula todo efecto incentivo (crowding-in) que este gasto pudiera haber generado vía aumento de la demanda agregada, creación de infraestructura, etc.

Respecto a esto, consideramos que el problema no es tanto el hecho de que el sector público desplace a la actividad privada, sino el que el sector público no sea productivo.

rio tengamos un sector público más ordenado, satisfaciendo las necesidades de la población (salud, educación, etc.), redistribuyendo ingresos pero sin caer una vez más en la trampa del déficit fiscal permanente (lo tenemos hace más de 20 años) y financiado cada vez más con emisión que tarde o temprano nos llevará hacia un nuevo proceso inflacionario. Los momentos de crisis parecen ser los más propicios para iniciar un reordenamiento fiscal.

2. EVOLUCION DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Los ingresos fiscales en el Perú han experimentado notorias variaciones en las últimas décadas, tanto en su nivel como en su estructura. Por un lado, la recaudación tributaria ha descendido en términos reales, especialmente en los últimos tres años. De otro lado, los impuestos indirectos, tradicionalmente los más importantes en términos de recaudación tributaria, se han hecho aún más importantes.

En el Cuadro 2 se presentan los ingresos corrientes del Gobierno Central como porcentaje del PBI durante el período 1970-1988. Se puede observar que la recaudación fiscal total ha caído drásticamente durante el presente gobierno. El coeficiente tributario —definido como la relación entre ingresos tributarios totales y PBI— fue de sólo 11.31% en 1987 y menos del 9% en 1988, es decir, prácticamente la mitad de lo recaudado en 1980, que alcanzó el 20.56% del PBI y bastante inferior también al promedio de la década pasada y al de los últimos años del gobierno anterior, cuando el coeficiente osciló alrededor del 15% del PBI. En el Gráfico 1 se aprecia claramente que la recaudación fiscal tiende a caer a partir de 1980. Se observa también que, luego de una recuperación en 1984 y 1985, el deterioro se hace más dramático en los últimos tres años.³

Actualmente, los ingresos fiscales se basan en cuatro tipos de impuestos: el impuesto selectivo al consumo (que incluye el impuesto a los combustibles), el arancel de importaciones, el impuesto general a las ventas (IGV) y

3. Se ha estimado que el coeficiente de flexibilidad, definido como la relación entre los cambios porcentuales en la recaudación tributaria y los cambios en el PBI, ha sido de 1.44 para el período 1970-87. Pero para el subperíodo 1978-87, dicho coeficiente fue sólo igual a 0.84. Esto significa que el sistema tributario ha perdido productividad, al captar cada vez menor proporción del aumento de la producción nacional (Gonzales J. y Vega, J., 1989).

CUADRO N° 2
INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL
(COSTO % DEL PBI)

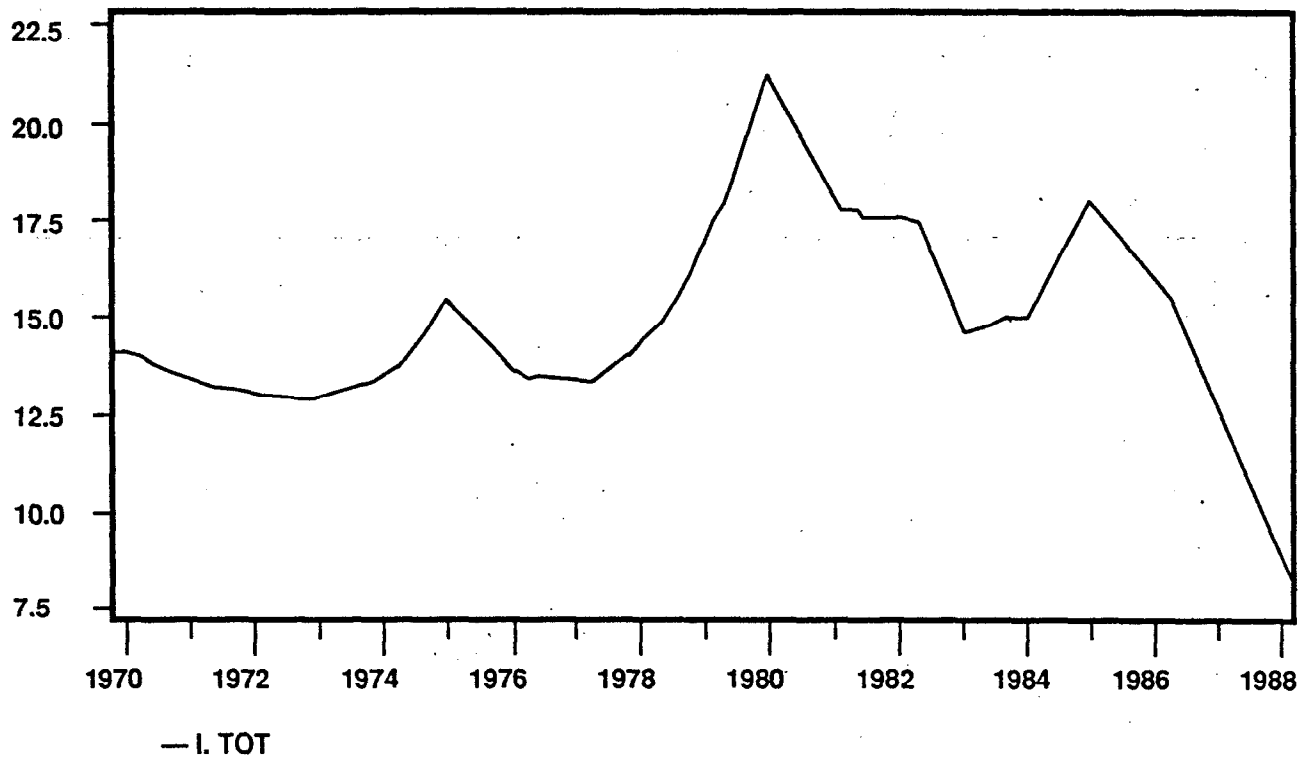
	1970-74	1975-79	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Ingresos Tributarios	13.35	15.52	20.56	17.37	17.12	13.90	14.68	16.93	14.80	11.31	8.84
1. Impuestos a la renta	4.09	3.30	5.99	3.56	3.39	2.47	2.42	2.18	3.33	2.22	1.98
— Unico a la renta	3.38	2.62	5.29	2.78	2.61	1.66	1.59	1.64	3.29	2.21	1.98
• Personas naturales	0.82	0.53	0.32	0.49	0.24	*	*	*	*	*	*
• Personas jurídicas	2.56	2.10	4.97	2.30	2.37	*	*	*	*	*	*
— Remuneraciones	0.54	0.53	0.68	0.76	0.77	0.80	0.83	0.53	0.04	0.02	0.00
— Otros	0.17	0.09	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	**	0.00
2. Impuestos al patrimonio	0.73	0.65	0.66	0.72	0.68	0.51	0.48	0.42	0.70	0.47	0.51
— Patrimonio empresarial	0.35	0.39	0.46	0.54	0.50	0.38	0.38	0.40	0.70	0.47	*
— Alcabala	0.25	0.15	0.16	0.16	0.16	0.12	0.06	**	**	**	*
— Otros	0.13	0.12	0.04	0.01	0.01	0.01	0.03	0.02	0.00	**	*
3. Impuesto a las importaciones	2.75	2.26	3.18	3.77	3.36	2.72	3.03	3.52	2.96	2.38	1.44
4. Impuesto a las exportaciones	0.21	2.00	2.47	1.36	0.94	0.37	0.14	0.36	0.22	0.04	0.50
5. Impuestos a la producción y consumo	5.38	6.87	7.62	7.38	8.27	7.37	7.70	9.75	7.19	5.87	4.75
— Bienes y servicios	3.48	4.25	5.03	4.80	4.76	3.48	3.06	3.01	1.77	1.35	2.01
• Internos	1.43	2.87	3.20	2.62	2.31	1.79	1.57	1.57	1.04	0.88	1.37
• Externos	0.40	1.38	1.83	2.18	2.45	1.70	1.49	1.44	0.73	0.47	0.64
— Combustibles	0.42	1.65	1.83	1.83	2.16	2.58	3.03	5.09	3.66	2.20	1.02
— Otros	0.94	0.95	0.76	0.75	1.34	1.31	1.60	1.64	1.76	2.32	1.71
6. Otros Ingresos Tributarios	0.35	0.46	0.62	0.59	0.59	0.45	0.91	0.70	0.40	0.33	0.20
— Amnistia Tributaria	0.30	0.18	0.04	0.19	0.06	0.15	0.46	0.34	0.09	0.02	*
— Revaluación de activos	0.00	0.22	0.50	0.32	0.37	0.20	0.20	0.10	0.04	0.00	*
— Otros	0.10	0.08	0.08	0.08	0.15	0.10	0.25	0.26	0.29	0.31	*
Ingresos No Tributarios	2.08	1.52	1.57	1.66	1.67	1.44	2.72	2.02	1.49	0.76	0.55
Documentos Valorados (-)	-0.15	-0.85	-1.63	-1.15	-1.23	-1.09	-1.12	-1.33	-1.00	-0.82	0.54
Total de Ingresos Corrientes	15.43	16.23	20.49	17.88	17.56	14.24	16.27	17.62	15.29	11.25	9.58

* No Disponible

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

GRAFICO 1

IMPUESTOS TOTALES COMO PORCENTAJE DEL IBI



el impuesto a la renta. En conjunto, dichos impuestos representaron en 1987 cerca del 90% de la recaudación fiscal.

La importancia de los impuestos indirectos, ha aumentado en las últimas dos décadas. En los setentas, representaban el 60% de la recaudación fiscal. A comienzos de la actual década llegaban al 65%, y desde 1983 significan más del 70% de la recaudación fiscal. El impuesto que más contribuye a esta tendencia creciente de los impuestos indirectos es el de los combustibles, que sube notoriamente del 3% de los ingresos fiscales en 1970, al 14% en 1987 y 30% en 1985, aunque baja luego al 19% en 1987 y a 12% en 1988. Por otro lado, los impuestos a la renta, que a inicios de la década anterior representaban el 30% de los ingresos fiscales, hoy sólo llegan al 20%. Un impuesto importante que en el período analizado muestra gran inestabilidad es el de las exportaciones. Sube desde 1% de la recaudación fiscal a inicios de los setentas, hasta 17% en 1979, para luego caer a menos del 1% en 1988. (Gonzales, J. y Vega, J. 1989).

Causas de la Disminución de la Recaudación Fiscal

Existen varias explicaciones del por qué de la menor recaudación fiscal en estos tres últimos años. Consideramos que las más importantes serían:

a) *Reducción de la tasa del IGV.* Una de las primeras medidas del régimen aprista fue reducir el IGV de 11% en que estaba en julio de 1985, a 6%. El argumento esgrimido para justificar tal reducción fue que por un lado se reactivaría la economía y por otro lado se reduciría la evasión al ser ésta menos atractiva con una tasa impositiva menor. Probablemente la reducción del IGV puede explicar parte de la reducción de la inflación y la reactivación económica de 1986 y 1987, pero no se consiguió recaudar más por concepto de este impuesto. La mayor recaudación ha continuado proviniendo de las empresas grandes y de las importaciones, que ya estaban relativamente bien controladas y donde no habría significativa evasión; pero no se amplió el número de contribuyentes. La participación del IGV cayó del 3.01% del PBI en 1985, a 1.77% en 1986 y 1.35% en 1987.

El gobierno posteriormente revirtió esta política, elevando sucesivamente el IGV a 10% en marzo de 1988, y luego a 15% en agosto del mismo año. Ello permitió elevar la recaudación al 2.01% del PBI en el último año. El actual nivel de 15% no es excepcionalmente elevado en el contexto latinoamericano.

cano y es recomendable por tanto mantenerlo. En países como Argentina, Uruguay y Chile, se aplican tasas del 18% al 20%, con apreciables resultados en términos de recaudación. Se requiere, esto sí, fiscalizar mejor su pago ampliando la base de contribuyentes, y eliminando al mismo tiempo muchas de las exoneraciones existentes.

b) *Reducción real de los precios de combustibles.* El presente gobierno consideró al alza de los combustibles, especialmente la gasolina, como uno de los principales causantes de la inflación creciente a fines del gobierno populista. Por lo tanto, optó por congelar prácticamente sus precios. Si bien es cierto que la inflación se redujo, no se eliminó. Fue igual a 62.9% en 1986 y 114.5% en 1987. Sin embargo, durante este periodo, la gasolina solo subió 55%, es decir cayó en términos relativos. En dólares, el galón de gasolina cuyo precio era cercano a un dólar a fines del gobierno populista, llegó a bajar a menos de 50 centavos de dólar en 1987. Similar tendencia siguió el precio del petróleo diesel. Al caer la base impositiva, es decir, el precio de los combustibles, la recaudación tributaria también cayó. Los impuestos a los combustibles, que habían representado el 5.09% del PBI en 1985, bajaron a 3.66% en 1986 y a 2.20% en 1987. Esta política también ha sido revertida, estando por ejemplo el galón de gasolina nuevamente en alrededor de un dólar. Tanto por razones fiscales como por tratarse de un recurso energético no renovable, es conveniente mantener los niveles actuales. Además, en el corto y mediano plazo, mientras no se realice una reforma tributaria adecuada, casi la única alternativa de recaudación fiscal parece estar en los combustibles.⁴

c) *El atraso cambiario.* Análogamente, el actual gobierno consideró a la devaluación como causa principal de la inflación, y optó por un tipo de cambio fijo. La tasa de cambio MUC, a la cual se liquidaban los pagos de arancel a las importaciones, subió de 13.91 Intis por dólar en agosto de 1985 a 20.0 en noviembre de 1987, es decir, subió 43%. En este mismo periodo, la inflación interna fue de 259%. Al reducirse en términos reales la base impositiva, es decir el valor de las importaciones, también se redujo la recaudación arancelaria. Esta cayó de 3.52% del PBI en 1985, a 2.96% en 1986 y 2.38% en

4. El impuesto a la gasolina también es adecuado en términos de equidad. Es un impuesto progresivo puesto que son los grupos de mayores ingresos los que consumen gasolina en mayor proporción a sus respectivos ingresos, que los estratos de ingresos bajos. (Cebrecos, R., 1985).

1987. Del mismo modo, bajó el IGV sobre las importaciones, del 1.44% del PBI en 1985, al 0.73% en 1986 y 0.47% en 1987.⁵

d) *El control de precios.* Este ha sido otro elemento central de la política económica del gobierno aprista desde sus inicios. El control de precios ha introducido serias distorsiones de precios relativos, retrasando los precios de los bienes controlados en relación a los no controlados. Puesto que entre los primeros están los bienes producidos por el sector "moderno" formal de la economía, que es a la vez el principal contribuyente, la base impositiva se ha visto seriamente reducida. En 1986 y 1987, los precios de los bienes controlados subieron 25.5% y 74.2% respectivamente, mientras que los no controlados subieron 75.4% y 124.2%. Es decir, los controlados subieron en menos de la mitad de los no controlados. Además del sector moderno manufacturero privado, el grueso de los bienes con precios controlados provienen de las empresas públicas, las que a su vez son las más grandes contribuyentes y de más fácil fiscalización (45% de la recaudación fiscal total en 1985). El control de tales precios ha reducido los ingresos reales de estas empresas y por tanto su contribución al fisco.

En conjunto, los ingresos totales de las empresas públicas cayeron del 33.4% del PBI en 1985, a 23% en 1986 y 18.5% en 1987. Al mismo tiempo, los impuestos pagados por estas empresas bajaron del 7.5% del PBI en 1985, a 5.6% en 1986 y 3.1% en 1987. Desde fines de 1988, los controles de precios han sido relajados, y los precios y tarifas de las empresas públicas tienden a subir en términos reales, con lo cual se esperaría una recuperación de su capacidad de tributación.

e) *Aumento en la inflación.* Cuando la tasa de inflación es elevada, la recaudación tributaria se ve afectada por diversos factores. Por un lado, la inflación altera la distribución del ingreso, reduce la participación de los salarios en el ingreso nacional y aumenta la participación de las empresas y de los trabajadores independientes, que tienen mayor facilidad para evadir impuestos. Por otro lado, la demora en el pago de los impuestos, si éstos no están indexados, frente a una inflación creciente, reduce la recaudación en términos reales. Ambos factores se han producido en el país. La participación de los trabajado-

5. La prohibición de importaciones de muchos bienes también debe haber reducido la recaudación de aranceles.

res independientes en el ingreso nacional, subió de 24.2% en 1985 a 26.03% en 1987, y la de las utilidades subió de 38.7% en 1985 a 50% en 1988. Igualmente, la elevada inflación de 1987 y la hiper elevada de 1988 han drenado la recaudación fiscal. Sin embargo, en este último año se han introducido mecanismos de indexación para los pagos a cuenta del impuesto y las deudas tributarias, que han evitado un mayor deterioro fiscal.

f) *La informalidad y la evasión.* Es opinión generalizada entre legos y especialistas, que la evasión fiscal es muy grande en el país. Sin embargo, no se conocen estudios sistemáticos al respecto. En un estudio reciente se estima que en 1987, la evasión por concepto de impuestos a la renta (personal y de empresas) y del IGV, habría llegado al 4.38% del PBI. (González J. y Vega J., 1989). No existen estimados similares para periodos anteriores comparables, pero el evidente crecimiento de la economía informal y la profundización de la crisis económica, sugieren un creciente grado de evasión fiscal.

La evasión fiscal no sólo es una actividad rentable ⁶ sino que conlleva poco riesgo de ser detectada,⁷ y aún más, en caso de ser detectada, las penas para el evasor no son lo suficientemente severas.⁸ Los sistemas de fiscalización y control de la hoy Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SNAT), ex Dirección General de Contribuciones, son claramente muy limitados. En la práctica sólo tiene capacidad para supervisar efectivamente a poco más de 600 grandes contribuyentes quienes en conjunto, aportan las tres cuartas partes del total recaudado por la SNAT. La gran masa de contribuyentes casi no paga impuestos. Controlar la evasión requiere, entre otras cosas, contar con sistemas de información computarizados que, con cruces de datos, permitan detectar actividades económicas no declaradas o falsamente reportadas. Re-

6. Se ha estimado que una empresa que evade todos los impuestos, duplica sus ganancias en comparación a otra empresa que no evade. (Vega, J. 1989).

7. Mientras que los pocos grandes contribuyentes parecen estar constantemente fiscalizados a fondo, el resto nunca o casi nunca es auditado. La SNAT no cuenta con recursos ni procedimientos adecuados de fiscalización.

Se ha estimado que si la fiscalización fuera aleatoria, una empresa sería visitada por un auditor de la SNAT cada 55 años; tratándose de personas naturales, la probabilidad sería de una vez cada 138 años. (FMI, 1984).

8. Hay países en donde la evasión se castiga con pena de cárcel, además de multas.

quiere también contar con personal profesional calificado y probo, adecuadamente remunerado. Pero requiere también de sanciones ejemplares para aquellos que burlan el fisco.

3. GASTO PUBLICO Y CRECIMIENTO ECONOMICO

En esta parte, buscamos identificar en el mediano y largo plazo los tipos de gastos que podríamos restringir (con el fin de disminuir el déficit) sin afectar severamente el crecimiento, y cuáles sí producirían consecuencias graves para el futuro de la economía peruana.

Los gastos del gobierno central se han mantenido a través del periodo 1968-87 en alrededor del 20% del PBI, siendo su tasa de crecimiento promedio de 3.7% por año.

Durante el gobierno de García se ha notado una reducción en el gasto real del gobierno central. Este ascendía en promedio, a 72.8 millones de Intis de 1970 durante cada año del periodo de Belaunde y pasó a ser 70.8 millones anuales en 1986-87 (en 1988 es tan solo 47 millones de intis constantes). Esta reducción en el gasto de 1986 y 1987 no se traduce sin embargo en una disminución en el déficit, pues a la par se da una caída muy fuerte en los ingresos reales, lo que hace que el déficit del gobierno central que durante el periodo de Belaunde ascendía anualmente en promedio a 16.8 millones de Intis del 70, pase a ser 21.7 millones de Intis constantes en promedio para cada año del bienio 1986-1987.

Si bien los gastos han bajado, el permanente déficit (equivalente en 1987 a 7.1% del PBI y en 1988 a 2.7%) hace que la necesidad por reducir los gastos y/o mejorar la recaudación sea imperiosa. En esta parte analizaremos qué se puede hacer por el lado de los gastos.

¿Qué gastos deberían recortarse? Un criterio que se puede usar para establecer prioridades en el gasto público puede ser el impacto del gasto específico sobre el crecimiento económico. En el Cuadro 3, tenemos el gasto corriente real per cápita del gobierno central por sectores productivos para los años de gobierno de Belaunde y García.

CUADRO 3
GASTOS TOTALES Y GASTOS CORRIENTES POR SECTORES,
GOBIERNO CENTRAL
 1981-1987
 (Intis reales per cápita)
 (1970=100)

	Gasto Corr. Social	Gasto Corr. Defensa	Gasto Corr. Otros	Gasto Total
1981	0.98	0.86	0.74	4.48
1982	0.84	1.07	0.65	4.16
1983	0.74	0.85	0.70	3.83
1984	0.75	0.59	0.73	3.64
1985	0.70	0.69	0.59	3.41
1986	0.83	0.64	0.81	3.52
1987	0.67	0.65	1.08	3.39

Fuente: Banco Central de Reserva.

Vemos que el gasto real social per cápita (salud, vivienda, trabajo y educación) se ha reducido —estando en 1987 al nivel más bajo de los 20 años que cubre nuestra muestra. El gasto real per cápita en defensa se ha mantenido para el 87 a niveles del 85, pero el gasto per cápita en sectores económicos y administración (otros) casi se ha duplicado en 1987 con respecto a 1985, cuando García asumió el poder. Debe notarse además que lo que se gasta en defensa (0.65 Intis del 70 por habitante) es prácticamente igual a lo que se gasta en salud, educación, trabajo y vivienda juntos (0.67 intis del 70) en 1987.

Ya ha habido una reducción sustantiva en el gasto social por habitante y dadas las condiciones de vida de la sociedad en la actualidad no creemos apropiado que los recortes vayan por ese sector. Esto se ratifica en nuestro estudio sobre la relación entre gasto público y crecimiento económico (Trillo, M., 1989),⁹ pues son los gastos en recursos humanos (gasto social) los únicos gastos del gobierno que tienen un efecto positivo sobre el crecimiento. Este re-

9. Trillo, M. (1989). Si bien existen diversos factores que afectan la tasa de crecimiento del producto, en nuestro estudio sobre la relación gasto público y crecimiento económico, consideramos los siguientes como los más importantes: el gasto de capital del gobierno, el gasto corriente del gobierno y sus componentes... (gasto social, gasto en defensa y gasto en administración y sectores económicos), la inversión privada real, los términos de intercambio y la PEA.

sultado es alentador en el sentido de que el dinero que se invierte en educar y cuidar la salud de la población parece ser productivo.

Si bien el gasto en defensa podría ser el sacrificado debemos tomar en cuenta que durante el periodo de Morales Bermúdez, se efectuó un gasto en defensa igual a 1.93 Intis del 70 por habitante, que en el de Belaúnde bajó a la mitad (0.8 intis) y en los dos primeros años de García es ya más bajo, 0.65 intis reales per cápita. La creciente amenaza de movimientos terroristas, narcotráfico y delincuencia común hacen que la posibilidad de mayores recortes en este sector no sean apropiados. La relación que hemos encontrado entre gasto en defensa y crecimiento económico es negativa pero no significativa.

El sector que nos queda incluye el gasto del gobierno central en actividades económicas (agricultura, alimentación, comercio, industria, minería, transportes etc.) y administrativa (presidencia, justicia, etc.). Este, se ha duplicado entre 1985 y 1987 pasando de 0.59 Intis reales per cápita a 1.08. Aquí podrían darse los recortes, especialmente en lo que es gasto administrativo. La relación que guarda este tipo de gasto con el crecimiento económico es ambigua. Todo parece depender a que sectores se dirija dicho gasto.

Por otro lado, si nos fijamos en la estructura de los gastos del gobierno central (Cuadro 4) entre el periodo de Belaunde y el de García vemos que el actual gobierno ha reducido la participación de los gastos de capital en el presupuesto sobre todo en detrimento de nueva inversión, (recorte bastante inapropiado pero necesario en vista de las dificultades para encontrar financiamiento). Contrario a lo que se suele esperar, los gastos de inversión del gobierno

La forma como los gastos del gobierno afectan el producto es vía expansión de la demanda. Así se espera que un aumento en la tasa de variación de los gastos reales aumente la tasa de crecimiento del producto. La inversión privada, gastos públicos de capital y PEA son introducidos como factores oferta. Los términos de intercambio por sus efectos indirectos sobre exportaciones (fundamentalmente tradicionales) son un factor de demanda. Limitaciones de disponibilidad de información o de grados de libertad en la regresión no nos han permitido incluir más variables.

Las regresiones en este estudio son estimadas por MCO y todas las variables explicativas se presentan en tasas de variación. El crecimiento económico (variable dependiente) lo medimos como la tasa de crecimiento del PBI. Para el caso de la inversión privada y el gasto de capital del gobierno tomamos la variable sobre PBI del año anterior como proxy del cambio en el stock de capital.

se relacionan negativamente a la tasa de crecimiento del PBI en nuestro estudio sobre gasto y crecimiento.

El hecho de que los gastos de capital del gobierno presenten un signo negativo puede deberse a que el periodo de maduración de los proyectos en los que está involucrado el gobierno sea bastante grande, o que los equipos y maquinarias que se compran no son usadas (quedan guardadas en almacenes y puertos) o se usan pero en forma no productiva. De tal modo que si este gasto se redujera aún más, aparentemente la futura actividad económica del país no se vería desfavorecida. Sin embargo, creemos que la salida no necesariamente está en reducir el gasto de capital, sino en convertir este gasto en uno realmente productivo.

CUADRO 4

ESTRUCTURA PORCENTUAL PROMEDIO DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL POR PERIODOS: 1968-1987

	1968- 1975	1976- 1980	1981- 1985	1986- 1987	1968- 1987
GASTO TOTAL G.C.	100.00	100.0	100.00	100.00	100.00
GASTO CORRIENTE	77.30	79.50	81.38	82.55	79.41
Remuneraciones	32.17	22.93	23.12	26.56	27.04
Bienes y Servic.	5.08	3.29	4.06	5.24	4.39
Transferencias	14.50	11.96	11.43	17.97	13.45
Intereses	6.82	16.79	22.09	13.58	13.81
Defensa	18.72	24.61	20.67	19.23	20.73
GASTO DE CAPITAL	22.70	20.42	18.62	17.45	20.59
FBK	12.61	13.56	16.23	12.40	13.73
Transferencias	9.15	6.79	2.23	2.18	6.13
Otros	0.65	0.07	0.16	0.08	0.33

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

En el mismo Cuadro 4 vemos por otro lado que en 1986 y 1987 ha habido una reducción de la parte dedicada al pago de intereses y defensa, mientras que el único rubro que ha subido considerablemente es transferencias. Dentro

de estas transferencias se encuentran los subsidios a los alimentos y combustibles. ¿Podrían ser éstos los que deberían recortarse?

Los subsidios que otorga el gobierno se dividen en tres grandes grupos: alimentos, combustibles y exportaciones (CERTEX). Los subsidios a combustibles y alimentos ¹⁰ como porcentaje del PBI representaban en 1974 un 1.3%, en 1977 un 5.3% (básicamente en combustibles), en 1983 fueron cercanos a cero, y en 1987 son otra vez 1.5% del PBI. Por su lado el CERTEX ha sido más estable constituyendo en promedio entre 1980 y 1987 un 0.6% del PBI (ver Trillo, 1989).

Dado los niveles de déficit fiscal y si suponemos que la desaparición del CERTEX no traería graves consecuencias para el sector exportador (ver Tello, 1989), su eliminación hubiera significado en 1987 una reducción del déficit fiscal en 6%, y la eliminación de los demás subsidios una reducción del déficit en 21%. Sumados implicarían que el déficit que en 1987 llegó al 7.1% del PBI, bajase al 5% del PBI. Recortar los subsidios parecería ser apropiado, no solo para reducir el déficit fiscal sino también para reordenar los precios relativos en la economía, permitir una mayor recaudación tributaria y tener así señales claras para la asignación de recursos y el crecimiento.

4. RECOMENDACIONES DE POLITICA

El análisis presentado en este trabajo nos lleva a proponer las siguientes recomendaciones de política a nivel general.

Se hace necesario reducir el déficit fiscal y lograr simultáneamente un reordenamiento del sector gobierno, para que así una vez concluido el proceso hiperinflacionario no caigamos una vez más en la trampa del déficit fiscal permanente, (que termina en general siendo financiado por emisión monetaria sobre todo en países donde no existe un mercado de capitales suficientemente desarrollado) y tengamos a la vez un gobierno más eficiente y productivo. El reordenamiento del sector debe estar orientado más a la provisión de servicios socia-

10. Nos referimos tanto al subsidio a la importación como a la producción nacional, y sólo a la parte efectivamente gastada en intis. Estas cifras no toman en cuenta el subsidio por diferencial cambiario que se ha hecho sentir sobre todo entre 1987 y 1988.

les (salud, educación y vivienda) y a una menor intervención directa en los sectores económicos y productivos. Creemos a la vez que todo intento por controlar precios y subsidiar ciertos bienes es dañino para la economía en su conjunto pues distorsiona los precios relativos y propicia el consumo de los bienes subsidiados sin necesariamente ser una eficiente vía de redistribución de ingresos.

La reducción del déficit fiscal podría lograrse en el muy corto plazo con una política de ajuste en los gastos nominales (ejemplo en remuneraciones) permitiendo que estos vayan rezagados a los movimientos del índice de precios, o alternatively con una mejora en la recaudación tributaria. Dada la fuerte recesión que enfrenta el Perú lo primero tal vez no sea ni social ni políticamente viable. El peso del ajuste fiscal tendría que recaer en la elevación de la tributación.

La mayoría de las medidas sensatas para incrementar con cierta rapidez la recaudación fiscal ya han sido adoptadas por el propio gobierno de García en los meses recientes, "desandando lo andado" al inicio del régimen. Así, se ha elevado el IGV, se ha elevado el precio real de la gasolina (aunque aún subsisten distorsiones en otros combustibles), se ha reducido el control de precios, y se ha buscado la unificación y el realismo en la política de tipo de cambio. Asimismo, se han adoptado mecanismos de indexación de impuestos para no rezagarse ante la creciente inflación. Todo ello debería repercutir en un incremento del coeficiente tributario.¹¹ Es razonable fijar como meta, elevar el coeficiente tributario del 9% actual, al 15% del PBI, que es el coeficiente histórico que se ha registrado en el país. Pero ello va a requerir también una eficaz administración del sistema, combatiendo intensamente la evasión. En el mismo sentido, se hace necesario revisar y eliminar muchas de las exoneraciones tributarias actualmente existentes.

En el mediano y largo plazo debe buscarse una reforma tributaria. Debe simplificarse el sistema, eliminando diversos impuestos menores, de escaso

11. Las recientes reducciones del impuesto selectivo al consumo, que en marzo de 1988 fueron irracionalmente elevados, también deben resultar en una mayor recaudación fiscal, a la vez que permitirían la reactivación de algunas actividades productivas.

rendimiento fiscal que distraen recursos que podrían más bien concentrarse en la eficaz administración de los impuestos de mayor rendimiento. Los impuestos a la renta deberían ser evaluados a fondo. Su importancia fiscal actual es muy reducida. Hay que revisar no solo las tasas, haciéndolas comparables con niveles internacionales, sino también se requiere diseñar sistemas eficaces de control y fiscalización que comprenda a un mayor número de contribuyentes incluyendo a actividades informales.

Igualmente los impuestos al patrimonio empresarial, que desalientan la inversión deberían ser suprimidos o reducidos. En su lugar, se puede estudiar la conveniencia de adoptar impuestos a la ganancia de capital. También es recomendable suprimir los impuestos que gravan la planilla de sueldos y salarios, para estimular al crecimiento del empleo.

Los aranceles de importación deben ser moderados y preferentemente uniformes. La uniformidad tiene una triple ventaja: no crea distorsiones en la asignación de recursos y es de fácil administración, al mismo tiempo que puede proteger al grueso de la industria nacional. De otro lado, la administración del sistema tributario requiere ser modernizada y computarizada de tal modo que se pueda cruzar información de diversos impuestos y contribuyentes. Finalmente, la severidad de las sanciones a la evasión fiscal debe ser drásticamente incrementada.

En lo que se refiere a los gastos en el mediano y largo plazo, se requiere reorientarlos basándose en criterios de crecimiento y distribución. ¿Cuáles serían los cambios más apropiados? Los recortes en gastos administrativos y aquellos en sectores productivos. El gasto social no debe por ningún motivo ser el sacrificado, por el contrario, el gasto en este rubro, por su impacto en el crecimiento económico debería aumentarse. Creemos a la vez que deben reducirse el CERTEX y los subsidios a los alimentos y combustibles, que podrían compensarse con programas más eficientes de asistencia a los sectores muy pobres.

Si bien no creemos conveniente recortar los gastos de capital, vemos la necesidad de hacer que éstos sean productivos. Para ello tal vez sería necesario contar con entidades sólidas y autónomas de supervisión y control sobre los proyectos de inversión del gobierno, evitando las coimas, robos, y retrasos innecesarios en la ejecución y puesta en marcha de los proyectos. Así también creemos que debe supervigilarse las compras de maquinarias, embarcaciones, y

equipo, no sólo en cuanto a precios y volúmenes comprados, sino también en tanto al uso práctico e inmediato que se haga de ellos.

Por otro lado, para evitar que el financiamiento de los déficits en el futuro se tenga que hacer vía emisión, sería necesario considerar el desarrollo de un mercado interno de capitales donde pueda colocarse la deuda pública.

En general necesitamos que el Estado se convierta en un agente sólido y fuerte, más dedicado a proveer servicios generales (defensa, justicia), sociales (educación, salud) y bienes públicos y menos inclinado a participar en actividades productivas.

BIBLIOGRAFIA

CEBRECOS, Rufino (1986). "Evaluación del Sistema Tributario Peruano". Lima.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1985). "Perú: Estudio del Sistema Tributario y de su Implementación".

GONZALES, Jorge y VEGA, Jorge (1989). "El Sistema Tributario Peruano: Análisis y Propuestas de Reforma". Lima.

TELLO, Mario. D. (1989). "La Crisis del Sector Externo 1985-1988: Un Diagnóstico en el Corto Plazo". CISEPA, PUC, Documento de Trabajo N° 80. Lima.

TRILLO, Margarita (1989). "Déficit Fiscal, Inflación, Crecimiento y la Política de Gasto Público, Perú 1968 - 1988". CISEPA, PUC, Documento de Trabajo N° 86, Lima.

VEGA, Jorge (1989). "El Sector Industrial Informal y las Políticas de Liberalización Comercial en el Perú: el Caso de las Industrias de Calzado y Confecciones". Lima.

