

**INDICE**

<b>ARTICULOS</b>	<b>MAXIMO VEGA-CENTENO. Inestabilidad e insuficiencia del crecimiento: el desempeño de la economía peruana 1950-1996</b>	<b>11</b>
	<b>OSCAR DANCOURT, WALDO MENDOZA y LEOPOLDO VILCAPOMA. Fluctuaciones económicas y shocks externos, Perú 1950-1996</b>	<b>63</b>
	<b>FELIX JIMENEZ. Ciclos y determinantes del crecimiento económico: Perú 1950-1996</b>	<b>103</b>
	<b>JAVIER IGUÍÑIZ y GIOVANNA AGUILAR. Ciclos peruanos, andinos y de Estados Unidos</b>	<b>165</b>
	<b>JORGE ROJAS. La política comercial peruana reciente</b>	<b>207</b>
	<b>CARLOS CONTRERAS. Los ingresos fiscales en el Perú desde el final de la guerra con Chile hasta el presente</b>	<b>249</b>
	<b>CECILIA GARAVITO. Empleo, salarios reales y producto: 1970-1995</b>	<b>293</b>
	<b>ALAN FAIRLIE. Déficit peruano, perfiles de comercio y bloques económicos regionales en los noventa</b>	<b>351</b>
	<b>JOSE TAVARA. Las políticas antimonopolio y la promoción de la competencia en el Perú</b>	<b>453</b>
<b>RESEÑAS</b>	<b>MAXIMO VEGA-CENTENO. Aplanar los Andes y otras propuestas de Javier Iguíñiz E.</b>	<b>497</b>
	<b>CARLOS CONTRERAS. La deuda pública en América Latina en perspectiva histórica / The Public Debt in Latin America in Historical Perspective de Reinhard Liehr</b>	<b>503</b>
	<b>JORGE ROJAS. Estructural en el Perú. Modelo Económico, Empleo y Descentralización. de Efraín Gonzales de Olarte</b>	<b>510</b>

## LOS INGRESOS FISCALES EN EL PERU

### Desde el final de la guerra con Chile hasta el presente

Carlos Contreras<sup>1</sup>

#### RESUMEN

Este artículo se ocupa de los ingresos fiscales peruanos en una perspectiva de largo plazo, propia de la historia económica, que abarca el tiempo corrido desde el final de la guerra con Chile, hasta el presente. Se sostiene que, entre todos los indicadores económicos corrientemente usados, la variables de mayor crecimiento en el Perú del siglo XX ha sido la de los ingresos fiscales. Sin embargo, la relación entre dicho crecimiento y la evolución del aparato económico no es fácil de ser establecida, dada la presencia de varias reformas fiscales en el período, cuya ubicación también se presenta en el trabajo. En cualquier caso, el artículo termina cuestionando que los ingresos fiscales se hayan comportado nada más como una consecuencia refleja de los cambios en la producción y la población, postulando que su composición pudo tener efectos importantes en el crecimiento económico en el largo plazo.

---

1 Con la ayuda de Jessica Gonzáles y Verónica Trelles en la recopilación estadística y preparación de gráficos. Agradezco, además, los estímulos y comentarios de Adolfo Figueroa y Héctor Noejovich; lamentando no haber podido seguir todas sus observaciones, siempre juiciosas.



## 1. INTRODUCCION

Este artículo versa sobre la evolución de los ingresos fiscales del Perú en una larga perspectiva temporal: el período que va desde el final de la guerra con Chile (librada entre 1879-1883), hasta nuestros días. No es difícil justificar por qué tomamos el final de aquella guerra como punto de inicio. Dicho conflicto ha sido el hito, tal vez más importante de nuestra historia republicana. Su desenlace sumergió al país en una honda crisis, que si bien no se redujo solamente al terreno económico, sí fue en este campo donde sus manifestaciones se volvieron más visibles y mensurables<sup>2</sup>. La gran derrotada en la Paz de Ancón fue sin duda alguna la economía pública, ya que se vio despojada de las rentas patrimoniales (del guano y el salitre), que hasta entonces habían significado unas dos terceras partes de sus entradas. Los ingresos fiscales, que antes de la guerra llegaron a alcanzar los 35 millones de soles anuales sin considerar el endeudamiento externo, se redujeron después del conflicto a una cifra oscilante entre cinco y siete millones de soles. Producido el cierre del crédito exterior para el país, parecía no quedar más alternativa que emprender una enérgica reforma fiscal. En cierta manera ella significó una profunda reforma del Estado y por lo mismo, un nuevo comienzo de la república que en 1821 naciera a la vida independiente.

---

2 Sobre este punto es ilustrativa la primera parte de Bardella 1989, referida al Perú de 1888.

Una revisión de los ingresos fiscales y de su composición, en una perspectiva de largo plazo, puede ayudar a esclarecer los tropiezos encontrados por el país en el siglo XX en su búsqueda del desarrollo, así como iluminar aspectos de la historia económica peruana todavía poco conocidos<sup>3</sup>.

En uno de sus ensayos acerca de los “países tropicales”, Arthur Lewis (1970) identificó la capacidad de recaudación fiscal como uno de los factores claves para el desarrollo económico de una nación. Por otra parte, puede apreciarse que las grandes crisis económicas del país en los últimos cien años (a saber: la de 1876-1895, la de 1930-1935 y la más reciente, de 1976-1992) han involucrado en su desencadenamiento fallidas políticas fiscales, de un lado, y se han “resuelto” mediante enérgicas reformas fiscales, de otro. El tema de los ingresos fiscales parece, pues, suficientemente digno de ser estudiado en una revisión económica del siglo XX peruano.

Por ingresos fiscales entenderemos los ingresos del gobierno central. Como en el Perú los ingresos de los gobiernos locales (llámense municipios o gobiernos de tipo regional) han sido históricamente muy reducidos, dicha consideración viene a envolver la casi totalidad de los ingresos públicos<sup>4</sup>.

---

3 Dentro de las revisiones históricas de la economía peruana la fiscalidad es un tema desatendido. El sólido trabajo de Rosemary Thorp y Geoffrey Bertram (1985) no se ocupa casi de los ingresos fiscales. El libro de Carlos Boloña (1994) trata de un punto muy preciso (las aduanas) y más bien vinculado a la política comercial. Otros trabajos (Alfageme et. al. 1992; Fitzgerald, 1981, Gonzales y Samamé, 1991) retratan períodos más restringidos del siglo XX. El libro de Quiroz (1993), incorpora el tema fiscal, pero más bien desde la perspectiva privada o bancaria, que de los ingresos públicos.

4 Durante la vigencia del régimen de descentralización fiscal introducido por Cáceres (1887-1895) los ingresos departamentales llegaron a representar un 20 por ciento del total de ingresos fiscales (Carlos Contreras, 1996b), hecho inédito y excepcional en la historia peruana. En 1896 los tesoros departamentales perdieron la mayor parte de sus ingresos en virtud de la reforma centralista de Piérola, pasando a recaudar hasta su desaparición, en 1920, apenas un cuatro por ciento del total de ingresos públicos. Los ingresos municipales, por su parte, no han superado un 4 a 5 por ciento del total de ingresos públicos. Como más adelante veremos, a partir de la década de 1970 cobraron importancia, sin embargo, los ingresos de las empresas públicas “descentralizadas”. Lo que complica algo nuestra definición.

## 2. INGRESOS FISCALES Y DESARROLLO ECONOMICO

Partimos de la premisa que los ingresos fiscales no han tenido solamente un carácter instrumental (dotar al Estado de recursos para el gobierno), sino que además su estructura y modo de recaudación han influido de manera importante en el proceso económico. Difícilmente podemos hallar el caso de una economía capitalista o desarrollada en cuyo *despegue* no se ubique históricamente una *reforma fiscal* trascendente<sup>5</sup>. Esta sirvió no solamente para proporcionar al Estado mayores recursos para la modernización de la infraestructura económica (vías de comunicación, puertos, ampliación de la frontera agrícola) y de las instituciones que mejoraban los derechos económicos de las personas (registro de la propiedad, cortes judiciales, sistema educativo), sino que además procuró hacerlo sin invadir el espacio reservado a la sociedad civil<sup>6</sup>.

A pesar de esa experiencia histórica la teoría del desarrollo no ha profundizado acerca de qué tipo de estructura o sistema impositivo puede favorecer o resultar más adecuado para el objetivo del desarrollo. Dentro de la tradición clásica predominó el espíritu de recomendar un aparato de ingresos fiscales que alterase lo menos posible las decisiones de los agentes económicos antes de la imposición fiscal<sup>7</sup>. Los ingresos fiscales debían limitarse a no *estorbar* el desarrollo. La idea que además pudieran *promoverlo* no aparece en su pensamiento. James Buchanan (1970) refiérese así a la “fiscalidad neutral”, en el sentido que ella no debe tener efectos sobre las elecciones privadas previas a la fiscalidad. Los manuales más difundidos sobre Hacienda Pública durante la primera y segunda mitad de este siglo: los de Luigi Einaudi (1962) y Richard Musgrave (1992), se limitan a vertir consejos prácticos y de sentido común cuando se refieren a las cualidades que debe tener un “buen” sistema impositivo. Por ejemplo, que los impuestos no deben desalentar el ahorro, por lo que las escalas impositivas progresivas deben

---

5 Sobre ello, véase a guisa de ilustración: Charles Tilly (ed.), 1975 (en especial el ensayo de Gabriel Ardant) y Charles Kindleberger, 1993.

6 Para el caso Latinoamericana véase sobre ello: Marcello Carmagnani, 1994.

7 Los cuatro principios de Adam Smith acerca de la fiscalidad: proporcionalidad, certeza, oportunidad y economía en la recaudación, no se refieren –con la tibia salvedad del segundo– a cuestiones de desarrollo.

afectar el consumo antes que los ingresos; o que los gobiernos de los países pobres deben reducir el gasto corriente, para aumentar el de inversión (Musgrave 1992: cap. 34). Naturalmente, pero ¿cómo lograrlo en el contexto de economías que por su propio grado de atraso carecen de efectivos “asideros fiscales” como para contar con recursos fiscales excedentes una vez realizados los mínimos gastos de tipo corriente? En el capítulo sobre “Hacienda del desarrollo”, Musgrave se refiere a cómo los países pobres de hoy pueden hacer para prosperar; lamentablemente no recurre a la experiencia de cómo prosperaron los países hoy ricos, en el pasado. Tal vez porque considere que de ello no puede obtenerse ninguna enseñanza para los primeros.

Después de la “revolución keynesiana” la teoría económica puso el acento en la orientación del *gasto* público como herramienta del desarrollo. Una explicación de este sesgo entre los economistas radica en el hecho que las bondades de un sistema de ingresos fiscales para el progreso económico sólo consigue apreciarse añadiendo al análisis económico la dimensión política y social.

¿Por qué es difícil que encontremos el caso de una nación exitosamente desarrollada en el marco de una fiscalidad predominante dependiente de recursos patrimoniales del Estado, o atada a contribuciones de origen externo (las aduanas, especialmente) antes que interno (el impuesto a la renta, por ejemplo)? Porque en el primer caso el Estado no busca estimular el crecimiento económico de los agentes privados, que en un segundo momento podrían aumentar su capacidad contributiva y el número de asideros fiscales. Se basta a sí mismo, como en la experiencia del Perú del guano (Gootenberg 1997). En el segundo, porque finalmente terminan siendo los consumidores de otras naciones quienes sostienen al Estado nativo, distanciando sus intereses hacendísticos, de los intereses económicos de la población local. Parafraseando a Rousseau, no hay “contrato fiscal”<sup>8</sup>.

Un sistema impositivo que repose sobre exacciones a la renta neta o las utilidades de las personas y empresas domésticas, antes que, p.e. sobre recursos patrimoniales del Estado o sobre derechos de aduana, necesita erigir

---

8 Véase Giovanni Montemartini, “The Fundamental Principles of a Pure Theory of Public Finance”, un texto aparecido originalmente en 1900. En Peacock y Musgrave (eds.), 1958.

las instituciones que permitan que esa renta pueda ser determinada, incluso para los propios contribuyentes. El *catastro* de la propiedad rural, por ejemplo, fue antes que nada una herramienta de la recaudación fiscal, pero su elaboración dio paso en los diferentes países a una mejor definición de la propiedad agraria y en consecuencia al mejoramiento de los derechos de propiedad sobre la tierra. El sistema de ingresos fiscales, según sea de uno u otro tipo, educa al contribuyente en nociones económicas y organiza instituciones y normas capaces de favorecer el desarrollo<sup>9</sup>. Desde luego, también funciona la corriente inversa: prácticas como la del crédito bancario, o la formación de compañías con accionistas de responsabilidad limitada, ayudaron a la formación de un sistema fiscal (Hicks 1974: "Las finanzas del soberano").

De otra parte, los sistemas impositivos tienen efectos sobre la distribución del ingreso, cuya estructura no es neutral frente al desarrollo, como es sabido.

Los cultores de la historia económica, por su lado, han sido más sensibles al tema de la política impositiva, pero su poco apego a la teoría los ha llevado, quizás sensatamente, a esquivar el planteamiento de "modelos universales"<sup>10</sup>. En su muy utilizada revisión de la historia contemporánea de los países ricos de Occidente, Angus Maddison (1966) desestimó una a una cualquier tipo de "receta" acerca de la política de impuestos válida para todos. Aunque llega a señalar que "Los cambios en las tasas impositivas pueden ejercer una influencia poderosa sobre la corriente del ingreso y el gasto privados." (p. 133), considera que no existe una norma que indique que los impuestos deban ser elevados o reducidos, a fin de favorecer el desarrollo (id.). Ni que los impuestos directos sean mejor que los indirectos (p. 143); ya que pueden hallarse casos de desarrollo exitoso con impuestos altos o bajos, directos o indirectos. Concluye señalando que "La política fiscal tiene que ver principal y necesariamente con los problemas de corto plazo,...", aunque

---

9 Un precoz planteamiento de este tipo, en el Perú, correspondió a José Manuel Rodríguez, 1895.

10 Por ejemplo Alexander Gerschenkron, 1968, caps. VI-VII y Charles Kindleberger, 1978 y 1993. De otra parte, en el modelo "institucional" de Douglass North (1984: Cap. 3) los intereses fiscales del Estado resultan generalmente productores de ineficiencias en el sistema económico.

admite que contar con un plan de largo plazo sería lo mejor (p. 146). Ninguna “lección” de cómo los países desarrollados manejaron la política de ingresos fiscales podría finalmente ser de provecho a los países pobres, lo que resulta decepcionante en un libro que anunciaba en sus primeras páginas la importancia de conocer la experiencia de los países ricos. Conocer las peripecias de los propios pobres, quizás nos enseñe algo.

### 3. OBJETIVOS E HIPOTESIS

Objetivos de este trabajo son:

1. Determinar la tendencia general de los ingresos fiscales del país a lo largo del período bajo análisis, así como la presencia de ciclos dentro de ella.
2. Explorar los factores determinantes de dicha evolución, como podrían ser la propia evolución demográfica, el incremento de la actividad económica interna, o la puesta en marcha de reformas fiscales.
3. Ubicar las principales reformas fiscales a lo largo del siglo estudiado; en este caso guiados más por sus resultados cuantitativos, que por el debate político o la marcha de la legislación impositiva.
4. Presentar, en consonancia con los objetivos anteriores, un Cuadro desagregado de las fuentes de los ingresos fiscales peruanos a lo largo del siglo XX.

A título hipotético podemos partir de la idea sugerida por varios autores de contemplar la economía peruana del último siglo como la sucesión de varios ciclos exportadores (ver p.e. Thorp-Bertram 1985, *passim*; Quiroz 1993, p.10). Esta afirmación podría validarse de modo mucho más acusado todavía para los ingresos fiscales. Debido al hecho de hallarse el sector exportador en el Perú, bajo el control de unos pocos agentes económicos, y en virtud de que hasta tiempos más o menos recientes, el mismo ha conducido fuertemente la parte monetizada de nuestra economía, los ingresos del gobierno habrían estado muy atados a los vaivenes de las exportaciones del país. Esta característica de las finanzas públicas peruanas ha sido claramente demostrada para el siglo XIX (como en los estudios de Shane Hunt 1984, Heraclio Bonilla 1980, Javier Tantaleán 1983) y partiremos de ella para nuestra exploración del siglo XX.

En tal sentido, nuestra hipótesis parte de considerar que los ingresos fiscales han evolucionado en función de los ciclos exportadores, mientras que las reformas fiscales aplicadas han obedecido, tanto al deseo de captar parte de los ingresos derivados de la actividad exportadora, cuanto al de reemplazarla como fuente fiscal en los momentos de crisis de la misma. Superada la crisis, la estructura de ingresos fiscales ya no era la misma (es decir, que no se volvía simplemente al punto anterior). Pero en la medida que la economía monetizada del Perú (es decir, aquella que usaba la moneda y se inscribía en un circuito mercantil) se hallaba fuertemente supeditada al sector exportador, y dado el hecho que la recaudación fiscal se obtenía principalmente de tal porción monetizada, aquella sustitución no fue fácil, puesto que las crisis exportadoras solieron arrastrar una depresión generalizada<sup>11</sup>.

Durante el siglo XIX el Estado consiguió hacerse de un mecanismo prácticamente automático para que los incrementos en el valor exportado se trasladasen a las cifras del ingreso fiscal. Como las exportaciones consistían en materias primas con poco grado de elaboración, tal mecanismo consistió en la estatización de los yacimientos. Así se procedió con el guano, entre 1842 y 1880 e intentó hacerse también con el salitre a partir de 1873; fallando, empero, este último proyecto por la oposición de los intereses particulares nacionales y extranjeros afectados, y el estallido de la guerra con Chile (que fueron en realidad un mismo hecho).

En el siglo XX las exportaciones peruanas se diversificaron y sofisticaron en cuanto a grado de elaboración, aunque sin dejar de ser del todo "materias primas". El mecanismo de "enlace fiscal" no podía ser ya tan primitivo o directo como en el pasado. Sucesivas reformas fiscales trataron de adecuarse a esta realidad, así como procuraron construir para el Estado fuentes más estables de financiamiento, que fueran de origen interno, antes que externo. Sin embargo, la posibilidad (también cíclica) del endeudamiento externo des-

---

11 Hasta 1895 se intentó incorporar a la masa contribuyente al amplio sector no monetizado de la economía, compuesto principalmente por la población campesina, mediante impuestos de capitación, como la "Contribución Personal". Tales intentos fueron casi siempre infructuosos y condujeron con frecuencia a levantamientos y revoluciones. Véase Nelson Manrique, 1988 y también nuestro trabajo, (Contreras, 1996). Christine Hünefeldt (1995) estudió el caso del departamento de Puno, donde atípicamente la contribución personal pudo ser recaudada con algún éxito.

alentó o interfirió tales esfuerzos<sup>12</sup>. De otro lado, tampoco se abandonó el recurso de la estatización de los yacimientos de materia prima, principal medio de ingresos fiscales en el siglo pasado. Nuestros Castillas y Pardos, fueron en esta centuria los Velasco Alvarado y Morales-Bermúdez, produciéndose la nacionalización de la minería, el petróleo y la pesca (e incluso la de la agricultura de exportación en la costa mediante el modelo de las CAPs dirigidas por el gobierno) entre 1968 y 1975<sup>13</sup>.

La política fiscal ha oscilado en el presente siglo entre dos polos: el de la búsqueda de la “autonomía fiscal” del Estado, que procuraba dotar a esta institución de ingresos “propios”, no dependientes de la economía civil, y el del “pacto fiscal” con ella, que si bien volvía al Estado dependiente de la misma, le proporcionaba mayor estabilidad en los ingresos públicos.

El primer polo llevaba a la política de estatización de los yacimientos; el segundo, a una reforma fiscal que ampliase la base demográfica tributaria interna. El primero condujo a la independencia del Estado de los intereses privados locales, pero a costa de volver sus finanzas sumamente vulnerables a los vaivenes de la economía internacional; el segundo llevó al compromiso fiscal con los intereses particulares y si bien podía brindar mayor estabilidad que el primero, enfrentaba el peligro de una evasión más difícil de controlar.

En la medida que la mayor parte de la riqueza privada se derivase del sector exportador, así como en la medida que éste fuera controlado por unos pocos agentes, la tentación de correr hacia el primer polo era muy grande (sólo hay que recordar aquí la parábola de la gallina de los huevos de oro). Para ello se presentaban coartadas no sólo pragmáticas (la recaudación era

---

12 La posibilidad del endeudamiento externo también se vió vinculada a la marcha del sector exportador. Cuando éste atravesó por fases de bonanza, el crédito del exterior fluyó con facilidad, y viceversa. De otro lado, el acceso al crédito internacional supuso frecuentemente la exigencia de reformas fiscales. Véase Alfonso Quiroz, 1993.

13 Estas estatizaciones o nacionalizaciones compartieron con las del siglo pasado del guano y del salitre, un sentimiento xenófobo: el rechazo a que agentes extranjeros explotasen nuestros recursos, así como un propósito antioligárquico: quebrar el control que sobre esos recursos principales detentaban unas pocas familias. Durante el gobierno militar de 1968-1980 estos fines fueron, sin embargo, más acusados que en la experiencia del siglo pasado. Véase Schydlofsky y Wicht, 1979, Lowenthal y McClintock (comps.), 1985 y David Becker, 1983.

de suyo más fácil), sino además ideológicas (las materias primas pertenecen por definición a toda la nación y no a unos pocos particulares que se enriquecen con ellas). La propia estatización era posible desde que afectaba cuantitativamente a muy pocos, aunque poderosos, intereses. La propensión a correr hacia el segundo polo no ha podido desarrollarse hasta que el propio desarrollo del mercado interno diversificó y masificó los intereses económicos particulares, ampliando la porción de la economía monetizada.

Al partir de estas proposiciones somos conscientes que estamos adoptando un esquema evolucionista; vale decir, que trasladamos el esquema histórico ya recorrido por otras naciones, a la nuestra. Pero creemos que efectivamente el proceso fiscal peruano de la última centuria recuerda la historia económica de las naciones hoy desarrolladas durante su tránsito del “antiguo régimen” al capitalismo; es decir, durante la era conocida como la del “mercantilismo”: desde el siglo XVI hasta mediados del XIX.

#### 4. EVOLUCION DE LOS INGRESOS FISCALES

La consecución de nuestro primer objetivo suponía elaborar un Cuadro de los ingresos fiscales a lo largo de un siglo. El resultado se ofrece en el Cuadro 1 (ver también Gráfico 1). Las publicaciones oficiales ofrecen series de ingresos públicos desde 1898; para los años anteriores recurrimos a las Memorias del Ministerio de Hacienda o a la Cuenta Nacional de la República. Fue frecuente hallar contradicciones entre el compendio estadístico de un año y otro, o complicaciones por el cambio de signo monetario (soles hasta 1897, libras peruanas entre 1897 y 1929, nuevamente soles entre 1930 y 1985, intis entre 1985 y 1991 y nuevos soles de 1991 en adelante). De otra parte, la distinción entre lo que son ingresos fiscales *corrientes* y *totales* se presenta sumamente confusa en las propias fuentes, problema agravado cuando se trabaja un arco de tiempo tan largo. Hemos considerado como ingresos corrientes aquellos derivados de la recaudación que es resultado del ejercicio de la ley de presupuesto; excluyendo en consecuencia ingresos de tipo extraordinario, así como también operaciones de crédito exterior, que sí van comprendidos en el caso de los ingresos totales<sup>14</sup>.

---

14 La distinción se complicó en años en que el presupuesto incluyó una partida de ingresos extraordinarios o por endeudamiento. En estos casos no incluimos tales partidas dentro de los ingresos corrientes.

CUADRO 1  
 INGRESOS FISCALES CORRIENTES (IFC) EN EL PERU: 1887-1995

Años	Soles Corrientes*	Millones de dólares corrientes	Millones de dólares constantes de 1958	Ingresos Fiscales Totales como porcentaje de los IFC
1887	5.02	3.67	15.73	100.00
1888	6.04	4.32	18.69	100.00
1889	6.44	4.41	17.34	107.98
1890	6.90	5.27	21.18	119.27
1891	7.68	5.61	22.88	112.02
1892	7.91	5.04	21.27	--
1893	6.48	3.47	14.45	106.37
1894	5.43	2.62	11.64	100.00
1895	--	--	--	--
1896	9.83	4.66	21.47	114.87
1897	10.26	4.73	21.76	118.61
1898	10.97	5.90	26.25	114.58
1899	11.03	5.38	23.20	122.49
1900	12.99	6.31	25.98	101.00
1901	14.99	7.28	30.19	101.91
1902	14.60	7.05	28.35	100.96
1903	15.92	7.73	30.69	100.89
1904	19.91	9.85	38.63	100.00
1905	21.78	10.57	40.50	100.00
1906	25.56	12.53	46.98	100.00
1907	28.30	13.74	49.46	100.00
1908	28.61	13.76	49.80	100.00
1909	25.18	12.05	42.17	100.00
1910	27.96	13.57	46.14	100.00
1911	32.27	15.67	53.89	100.00
1912	34.26	16.55	54.61	100.05
1913	35.49	16.90	56.11	100.80
1914	30.70	14.08	45.76	130.84
1915	27.89	11.82	36.75	113.47
1916	39.42	18.08	50.27	102.07
1917	45.10	23.74	53.18	103.70
1918	48.93	26.02	51.79	109.58
1919	61.54	29.59	51.48	107.35
1920	80.87	37.10	56.76	109.41
1921	61.86	22.33	41.09	125.92
1922	65.85	25.33	50.65	107.24
1923	76.10	31.32	61.07	100.31
1924	92.14	37.30	72.74	103.92

continua...

LOS INGRESOS FISCALES EN EL PERU DESDE EL FINAL DE LA GUERRA CON CHILE...

Años	Soles Corrientes*	Millones de dólares corrientes	Millones de dólares constantes de 1958	Ingresos Fiscales Totales como porcentaje de los IFC
1925	92.02	36.81	71.04	104.36
1926	102.20	37.99	74.46	179.11
1927	107.29	40.03	80.07	237.16
1928	121.98	48.41	95.36	183.88
1929	140.36	56.14	110.60	117.36
1930	118.79	41.98	85.21	124.48
1931	99.76	27.79	61.96	129.44
1932	86.52	18.45	45.93	105.30
1933	103.37	19.47	49.45	103.59
1934	126.24	29.09	68.93	100.30
1935	139.69	33.34	78.35	101.08
1936	159.66	39.72	92.94	126.30
1937	172.90	43.66	98.24	111.46
1938	184.55	41.29	94.13	120.10
1939	179.94	32.54	75.16	115.87
1940	184.57	29.91	68.21	118.51
1941	229.41	35.29	74.82	116.62
1942	274.99	42.31	79.96	112.89
1943	346.28	53.27	93.76	101.34
1944	385.79	59.35	102.09	106.31
1945	430.98	66.30	111.39	100.89
1946	604.23	89.51	134.27	109.64
1947	929.78	74.15	99.35	102.86
1948	1,021.01	72.67	91.56	109.87
1949	1,175.18	64.61	81.40	100.26
1950	1,727.95	111.99	139.98	100.02
1951	2,151.27	141.72	165.81	102.45
1952	2,208.66	142.04	161.92	106.96
1953	2,159.93	127.50	144.08	117.84
1954	2,426.28	123.22	138.01	106.24
1955	2,845.70	148.37	163.20	168.84
1956	3,010.46	156.55	165.94	100.00
1957	3,360.74	176.23	181.52	100.45
1958	3,351.73	143.24	143.24	100.00
1959	3,617.06	130.86	128.25	114.29
1960	5,338.09	202.97	196.88	112.35
1961	6,532.18	243.65	233.90	115.99
1962	7,218.91	269.26	255.80	113.06
1963	8,624.22	321.56	299.05	108.40
1964	10,969.63	409.01	376.29	101.16
1965	13,135.22	489.75	440.78	114.38

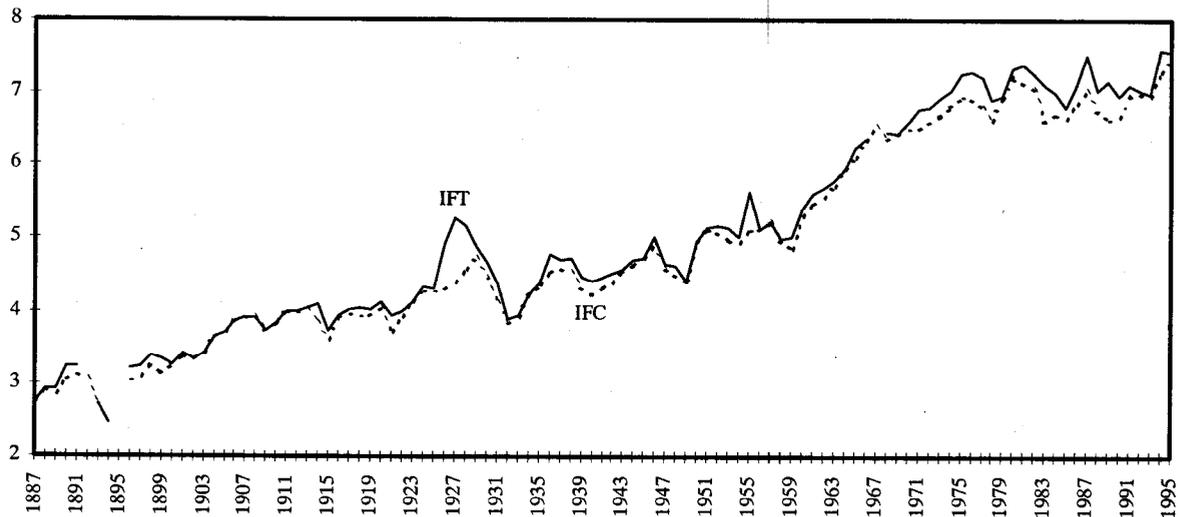
continua...

Años	Soles Corrientes*	Millones de dólares corrientes	Millones de dólares constantes de 1958	Ingresos Fiscales Totales como porcentaje de los IFC
1966	16,829.61	627.50	552.20	102.06
1967	24,889.00	806.77	685.76	102.43
1968	30,206.00	696.63	571.24	110.30
1969	33,952.00	779.25	607.82	100.90
1970	38,842.00	894.77	662.13	108.50
1971	41,382.00	953.94	667.76	130.20
1972	45,636.00	1,052.01	715.36	123.70
1973	53,363.00	1,230.13	787.28	126.20
1974	68,560.00	1,580.45	916.66	120.40
1975	87,896.00	1,953.24	1,035.22	134.80
1976	111,397.00	1,989.23	1,014.51	143.40
1977	154,052.00	1,833.95	880.30	151.30
1978	263,743.00	1,690.66	743.89	132.20
1979	552,230.00	2,454.36	1,006.29	103.30
1980*	1,019.00	3,525.95	1,339.86	113.90
1981	1,523.00	3,609.00	1,263.15	127.60
1982	2,485.00	3,560.17	1,139.26	122.40
1983	3,738.00	2,294.66	734.29	162.70
1984	9,554.00	2,755.70	826.71	131.60
1985	27,963.00	2,542.09	762.63	114.60
1986	45,191.00	3,227.93	936.10	129.60
1987	67,682.00	3,981.29	1,114.76	163.70
1988	412,206.00	3,195.40	862.76	130.40
1989**	7.69	2,882.97	749.57	169.00
1990	611.07	3,232.46	775.79	134.30
1991	3,111.00	4,444.29	1,022.19	118.60
1992	5,971.00	4,776.80	1,098.66	101.30
1993	9,277.00	4,685.35	1,030.78	102.50
1994	14,233.00	6,499.09	1,429.80	138.90
1995	18,157.00	8,105.80	1,702.22	111.50

\* En la segunda columna, Soles Corrientes, las cifras están expresadas en millones de soles hasta 1979. A partir de 1980, están expresadas en miles de nuevos soles y en millones de nuevos soles desde 1989 (1 nuevo sol es igual a mil millones de soles antiguos).

Fuentes: De 1887 a 1897: Memorias de Ministros de Hacienda y Cuenta General de la República  
De 1829 a 1925: Extracto del Perú 1925, p. 117  
De 1926 a 1955: Anuario Estadístico del Perú 1955, p. 632  
De 1956 a 1966: Anuario Estadístico del Perú 1966, p. 1470-1470 (se restó el componente recursos extraordinarios).  
De 1967: Anuario Estadístico del Perú 1966, p. 1035 (se restó el componente recursos extraordinarios)  
De 1968 a 1991: Compendio estadístico del Perú 1991-1992, tomo III, p. 1072  
De 1992 a 1995: Compendio Estadístico del Perú 1995-1996, p. 1072

GRAFICO 1  
 INGRESOS FISCALES CORRIENTES Y TOTALES: 1887-1995  
 (Logaritmo de millones de soles constantes de 1958)



LOS INGRESOS FISCALES EN EL PERU DESDE EL FINAL DE LA GUERRA CON CHILE...

Como resumen del Cuadro 1 podemos anotar que durante el lapso 1887-1991 el 85 por ciento de los ingresos públicos fueron de tipo corriente, destacando sin embargo dos momentos en que la distancia entre los ingresos fiscales corrientes (IFC en adelante) y los totales (IFT) se amplió: 1921-1931 y 1971-1990. Se trató de etapas de gran inversión pública, dominadas por regímenes populistas que apelaron tanto al crédito externo como al mecanismo de la inflación para enjugar los déficit resultantes.

Para apreciar la tendencia de los ingresos fiscales era necesario reducir las cantidades a unidades constantes. Aquí enfrentamos alguna dificultad. Los índices de precios al consumidor están disponibles para el Perú desde 1913 (aunque limitados solamente a Lima para la primera época. Rosa Troncoso trazó para el período 1888-1912 un IPC basado sólo en alimentos y limitado también a la ciudad de Lima<sup>15</sup>), pero como todo historiador conoce, no tenía mucho sentido comparar una canasta de bienes de hoy con una de más de cien años atrás. Por ello optamos por indexar las cifras a dólares estadounidenses constantes de 1958 (año usado convencionalmente como base en la historia económica de los EE.UU.)<sup>16</sup>. Esta decisión facilitará las comparaciones internacionales y creemos que por otro lado se justifica, puesto que buena parte de los ingresos devenían directa o indirectamente del comercio exterior y debían atender también endeudamientos en moneda extranjera.

El Cuadro en cifras constantes muestra una larga tendencia creciente de los ingresos fiscales entre 1887 (año de ejercicio del primer presupuesto después de la Paz de Ancón) y 1995; atravesada, empero, por algunas crisis, siendo las dos más graves, la de los años treinta y la de los años ochenta. Entre 1887 y 1995 los IFC crecieron de 15.7 a 1702 millones de dólares de 1958, vale decir que se multiplicaron 108 veces. En términos per cápita, el crecimiento fue de 5.6 a 72 dólares constantes, una multiplicación de sólo trece

---

15 Véase Augusta Alfageme et al., 1992, p.129.

16 Para la indexación a dólares de 1958 usamos la serie de tipo de cambio de Boloña (1994), que corrige la consignada en las publicaciones estadísticas oficiales, y el deflator del dólar ofrecido por Barbara Stallings, 1990.

veces<sup>17</sup>. El crecimiento anual a lo largo del período 1888-1994 fue de 4.2 por ciento<sup>18</sup>.

La tasa de 4.2 por ciento anual es superior a la del crecimiento demográfico (2.0 por ciento en el mismo ciclo) e incluso al del valor de las exportaciones del mismo arco temporal (3.1 por ciento)<sup>19</sup>. También es superior a la tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) durante el mismo período: 3.7 por ciento<sup>20</sup>. La primera conclusión que salta a la vista es, pues, que, en una perspectiva de largo plazo, la política fiscal ha sido la variable de mayor dinamismo en la era posterior a la guerra con Chile (ver Cuadro 2 y Gráfico 2). Un siglo atrás, es decir en la década de 1890, los IFC representaban solamente un 38 por ciento del valor de las exportaciones del país y alrededor del 7 por ciento del PBI, mientras que hoy representan un 156 por ciento de aquellas y el 14 por ciento de éste.

---

17 A título comparativo anotemos que en los Estados Unidos el gasto público entre 1890-1987 creció 135 veces en dólares constantes y 33 veces en términos per cápita (Musgrave, 1992, p.138).

18 Para establecer la tasa de crecimiento anual trabajamos con el promedio de los tres años de cada extremo (es decir 1887-1889 y 1993-1995), a fin de eliminar las distorsiones que pudieran producir años excepcionales.

19 La tasa de crecimiento anual de las exportaciones fue obtenida con el mismo procedimiento que la de los ingresos fiscales (promedio de los tres años extremos), una vez convertidas las cifras igualmente a dólares constantes de 1958.

20 La estimación del PBI fue hecha con la misma metodología; es decir, convirtiendo las cifras corrientes a dólares constantes de 1958. Para el cálculo de la tasa de crecimiento anual usamos el promedio de los tres años extremos. Las estadísticas oficiales acerca del PBI comienzan en 1942. Para los años anteriores recurrimos a las cifras establecidas por Carlos Boloña (1994). Su método de estimación es bastante simple, pues se basa en asignar un multiplicador (extraído del patrón del período 1942-1979) a la suma del gasto del gobierno y las exportaciones, por lo que nuestras referencias al PBI deben tomarse solamente como referenciales. El peso del gasto del gobierno en el organismo económico nacional era seguramente mucho más reducido a finales del siglo pasado, que en los años setenta del presente; aunque de otro lado es probable que las exportaciones hayan tenido un comportamiento inverso (representaban hacia 1900 un peso mayor en el conjunto económico, que en los tiempos más recientes). En general, creo que las cifras de Boloña inflan, aunque moderadamente, el PBI anterior a 1930, así como acentúan más allá de lo que ocurrió realmente, los efectos de la crisis de 1929. Gracias a la gentileza de Javier Iguñiz pudimos revisar el trabajo, aún inédito, de Bruno Seminario y Arlette Beltrán,

CUADRO 2  
 INGRESOS FISCALES CORRIENTES, EXPORTACIONES Y PBI: 1887-1996  
 (Millones de Dólares Constantes de 1958)

Años	Ingresos Fiscales Corrientes	Exportaciones	PBI Real
1887	16	42	207
1888	19	52	257
1889	17	42	210
1890	21	56	273
1891	23	55	271
1892	21	52	242
1893	14	43	214
1894	12	24	129
1895	--	31	--
1896	22	46	236
1897	22	66	295
1898	26	79	354
1899	23	71	315
1900	26	95	392
1901	30	93	326
1902	28	72	332
1903	31	74	345
1904	39	79	390
1905	41	107	496
1906	47	105	506
1907	49	100	495
1908	50	95	498
1909	42	109	531
1910	46	117	553
1911	54	124	589
1912	55	151	709
1913	56	145	699
1914	46	131	619
1915	37	152	626
1916	50	211	866
1917	51	21	891
1918	52	212	899
1919	52	225	941
1920	57	209	900
1921	41	114	568
1922	51	154	712
1923	61	203	908
1924	72	206	942
1925	70	181	876
1926	75	193	928
1927	80	215	1,031

*continúa...*

LOS INGRESOS FISCALES EN EL PERU DESDE EL FINAL DE LA GUERRA CON CHILE...

Años	Ingresos Fiscales Corrientes	Exportaciones	PBI Real
1928	95	220	1,079
1929	111	231	1,174
1930	85	169	907
1931	62	122	646
1932	46	95	501
1933	49	123	592
1934	69	167	806
1935	78	173	861
1936	93	196	983
1937	98	207	1,043
1938	94	174	923
1939	75	159	814
1940	68	150	763
1941	75	161	813
1942	80	144	861
1943	94	125	878
1944	102	145	1,013
1945	111	175	1,151
1946	135	219	1,176
1947	87	107	728
1948	77	95	776
1949	81	146	844
1950	140	248	1,227
1951	166	303	1,442
1952	162	280	1,537
1953	144	258	1,511
1954	138	285	1,427
1955	163	309	1,637
1956	166	339	1,819
1957	182	342	1,951
1958	143	292	1,722
1959	128	317	1,679
1960	197	431	2,099
1961	234	490	2,288
1962	256	528	2,600
1963	299	516	2,792
1964	376	630	3,318
1965	441	617	3,856
1966	552	694	4,488
1967	686	631	4,322
1968	571	689	3,513
1969	608	686	3,675
1970	662	765	4,773
1971	668	622	5,035
1972	715	643	5,424

*continua...*

Años	Ingresos Fiscales Corrientes	Exportaciones	PBI Real
1973	787	712	6,108
1974	916	872	6,979
1975	1,035	705	7,832
1976	1,014	684	7,978
1977	880	829	6,817
1978	744	868	5,362
1979	1,006	1,507	6,360
1980	1,340	1,488	7,847
1981	1,263	1,137	8,840
1982	1,139	1,054	8,210
1983	734	965	6,374
1984	827	944	6,266
1985	763	893	5,397
1986	936	734	7,747
1987	1,115	745	12,179
1988	863	728	10,307
1989	750	907	11,226
1990	776	775	8,620
1991	1,022	766	10,822
1992	1,099	801	9,599
1993	1,031	775	8,890
1994	1,430	1,006	11,039
1995	1,702	1,144	12,409

**Fuentes:****Exportaciones:**

De 1887 a 1933: Extracto Estadístico de Perú 1931-1933.

Se corrigieron los años donde se había omitido la Aduana de Iquitos: 1887, 1891 y 1898-1901

De 1946 a 1969: Anuario Estadístico del Perú 1969.

De 1934 a 1945: Anuario Estadístico del Perú 1944-1945.

De 1970-1992: INEI, Compendio Estadístico del Perú 1993-1994, tomo III, p. 243.

**PBI:**

De 1887-1899: se aplicó el método de Boloña, esto es, sumar el gasto de gobierno y exportaciones y, multiplicar la suma por 3.44.

De 1901 a 1941: Boloña: Políticas Arancelarias en el Perú.

De 1942 a 1955: Anuario Estadístico del Perú 1956-1957, pp. 336-337.

De 1956-1959: Anuario Estadístico del Perú 1966.

De 1970-1995: INEI, Compendio Estadístico del Perú 1995-1996.

De 1960-1969: Anuario Estadístico del Perú 1971, tomo I, p. 448.

**Tipo de Cambio:**

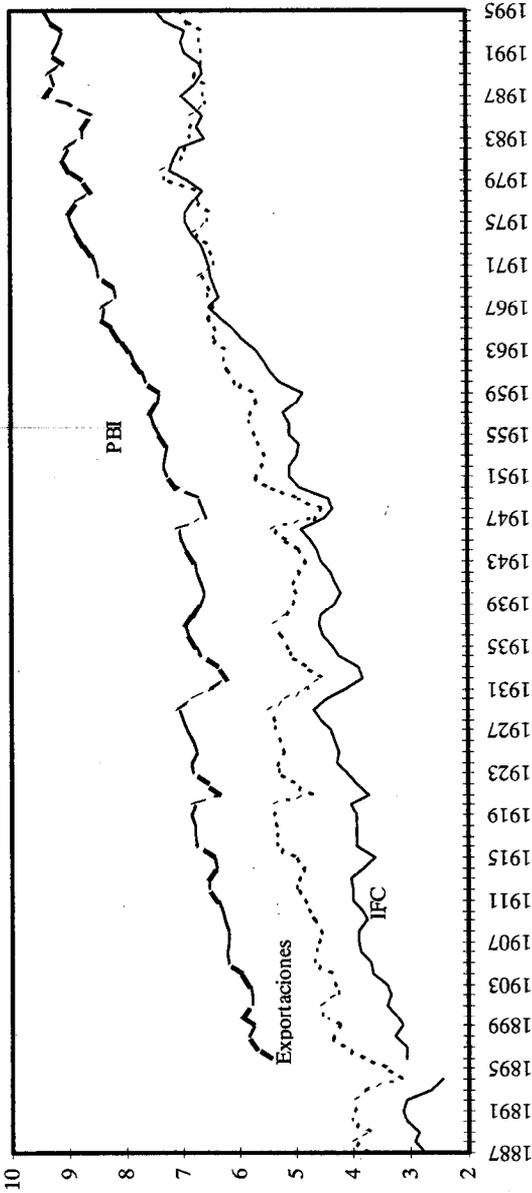
De 1887 a 1980 fue tomado de Boloña, ob. cit., pp. 295-296.

De 1980-1993: INEI, Compendio Estadístico del Perú, tomo III, p.302.

De 1994 en adelante fue tomado de las Notas Semanales del BCR.

El deflador para convertir los dólares corrientes en dólares constantes de 1958 fue tomado de Barbara Stallings 1990, pp. 283-286.

GRAFICO 2  
INGRESOS FISCALES CORRIENTES EXPORTACIONES Y PBI: 1887-1995  
(Logaritmo de millones de soles constantes de 1958)



El mayor dinamismo del sector Gobierno y su creciente peso dentro de la economía nacional ha sido un hecho universal (Musgrave 1992, pp. 144-155). Dentro del marco latinoamericano el caso del Perú viene a significar uno más bien modesto, aunque en sintonía con la tendencia. En efecto, durante el período 1900-1980, los ingresos fiscales peruanos en términos constantes crecieron a la velocidad de 5.1 por ciento, guarismo inferior al exhibido por América Latina en conjunto, que fue de 6.1 por ciento en el mismo lapso (datos para A. L. tomados de Stallings, 1990). Entre 1910 y 1980 los ingresos fiscales respecto de las exportaciones, pasaron del 32 al 169 por ciento en América Latina. Respecto del PBI crecieron entre 1939 y 1980 del 9 al 25.6 por ciento. O sea una velocidad mucho mayor<sup>21</sup>.

El fuerte crecimiento de la presión tributaria en América Latina puede encontrar una explicación en que el siglo XX ha sido la centuria de la consolidación de los Estados nacionales de esta parte del mundo, produciéndose además una gruesa incorporación de la población rural tradicional a la economía mercantil. Recuérdese que a comienzos de siglo el analfabetismo redondeaba en nuestros países cifras en torno al 70 por ciento, mientras que hoy el promedio está por debajo del 15 por ciento.

La curva de los ingresos fiscales peruanos permite apreciar la sucesión de seis períodos más o menos nítidos, a saber:

---

“Cambio estructural y crecimiento económico en el Perú: nuevas evidencias estadísticas”, que presenta una nueva estimación del PBI del Perú desde 1896. Su procedimiento es mucho más elaborado y con más información que el de Boloña –especialmente para el período que arranca en 1929–, pero lamentablemente el informe no ofrece cifras en soles, sino en dólares corrientes (y en dólares constantes de 1979). Estas presentan un problema de empalme con las cifras oficiales desde 1942, por un lado, y por otro muestran un PBI exageradamente elevado para el inicio del período (1896). El PBI peruano de 1896 habría sido superior al de Chile y el ingreso per cápita peruano sería más o menos el triple del de México o Brasil en ese año. Recién emergente la economía peruana del desastre de la guerra del Pacífico, eso resulta francamente difícil de creer.

- 21 Aunque B. Stallings no lo declara explícitamente, tal parece que incluye dentro de los ingresos fiscales las sumas provenientes del endeudamiento externo. Ello explicaría en parte el fuerte crecimiento de la “presión tributaria” para 1980.

1. 1887-1913. Los ingresos subieron de 15.7 a 56.1 millones de dólares (de 1958), creciendo a una tasa de 5.0 por ciento anual, similar al de las exportaciones. Fue un período marcado por el auge exportador estimulado por cambios en la economía mundial (segunda revolución industrial y navegación a vapor). A nivel interno, después de 1895 son los años de estabilidad política de la república “civilista”<sup>22</sup> y una época de decidida modernización de la infraestructura productiva para la exportación (agricultura de la costa y minería) y de inversión extranjera.
2. 1913-1922. Los ingresos se estancan (los altibajos del Cuadro están aumentados por las oscilaciones en el tipo de cambio) en un nivel promedio de 50 mdd (millones de dólares de 1958). El comercio internacional creció, aunque con retrocesos, fuertemente hasta 1920, cuando se vio afectado por las secuelas de la Primera Guerra Mundial en Europa.
3. 1922-1929. Fuerte crecimiento de los IFC (de 50.7 a 110.6 mdd), acelerado en los últimos años de manera coincidente con las exportaciones y el PBI. Época del oncenio leguista, con auge de obras públicas de irrigación, ferrocarriles y carreteras, financiadas fundamentalmente por crédito externo. Las exportaciones también progresaron rápidamente (véase Cuadro 3).
4. 1929-1940. Grave contracción. Los IFC cayeron de 110.6 a 68.2 (-4.3 anual). Disminución del comercio internacional en virtud de la crisis mundial de 1929. Los IFC llegaron a su nivel más bajo en 1932, cuando retrocedieron al nivel del año 1906, pero con una población bastante mayor, de modo que la caída en el IFC p.c. fue todavía más acusada. Entre 1936-1938 hubo una recuperación coyuntural. La caída posterior está quizás sobredimensionada por la pérdida del tipo de cambio. Las exportaciones también se contrajeron severamente.
5. 1940-1975. Largo período expansivo, de duración algo mayor al primero. La tasa de crecimiento anual fue de 8.1, superior al conjunto

---

22 Este calificativo es más preciso que el de “república aristocrática” popularizado por Jorge Basadre, puesto que, como lo puntualizara Alfonso Quiroz (1989), poco de nobles y aristócratas, y sí mucho de burgueses y de espíritu fenicio, tuvieron los dirigentes económicos del Perú de entonces.

latinoamericano (5.2). Los IFC crecieron de 68.2 a 1035 mdd constantes, multiplicándose quince veces en el lapso de una generación. La Segunda Guerra Mundial provocó perturbaciones en la actividad exportadora, pero la postguerra significó una rápida expansión del comercio mundial, en lo que se ha bautizado como “la edad de oro” del capitalismo (Maddison, 1992 y Hobsbawm, 1995). A nivel interno hubo gran inversión extranjera (en la minería alentada por el nuevo código de 1950) y explosión demográfica. La etapa final de este período estuvo marcada por el gobierno militar dirigido por Velasco Alvarado y sus reformas de la propiedad de los principales sectores exportadores (agricultura, minería, pesca). La caída coyuntural de los IFC en los años 1947-1949 y en 1968 reflejan sobre todo pérdidas en el tipo de cambio y los términos de intercambio (Rojas 1996, p. 51). Las exportaciones y el PBI crecieron de manera pareja, pero a un ritmo menor que el de los IFC.

6. 1975-1990. Notorio período depresivo, interrumpido por una breve recuperación alrededor de 1980. Los IFC cayeron a un ritmo de casi dos por ciento anual, pasando de 1035 a 776 mdd constantes. En términos per cápita el retroceso fue de casi un cincuenta por ciento, devolviendo los IFC del final del período, al nivel de veinticinco años atrás. La crisis del petróleo y de la deuda externa marcaron a nivel internacional esta etapa, mientras que a nivel interno lo hicieron la segunda fase del gobierno militar, los sucesivos populismos belaudista y aprista y la guerra interna contrasubversiva. Las exportaciones también mostraron estancamiento (pasaron de 705 mdd en 1975, a 775 en 1990), aunque, al igual que los IFC, disfrutaron de un relampagueante resurgimiento alrededor de 1979-1980, gracias a la elevación del precio de nuestras principales exportaciones mineras. El PBI permaneció también estancado entre los años extremos del período.

Los últimos años (1990-1995) vendrían a representar un nuevo período, marcado por una enérgica recuperación de los IFC (crecimiento de 17% anual), pero aún es prematuro cualquier señalamiento. También han venido creciendo, aun cuando menos espectacularmente, las exportaciones y el PBI.

Estas seis etapas, que cubren más de un siglo de historia económica del Perú, podrían resumirse en dos grandes ciclos, de medio siglo aproximado de duración: 1. de 1887 a 1940 y 2. de 1940 a 1990. Cada uno de ellos dividido en dos momentos: uno de crecimiento más o menos prolongado, primero, y

uno depresivo, después<sup>23</sup>. El segundo de esos grandes ciclos significó un progreso más acusado de los IFC, puesto que mientras el ritmo de crecimiento anual durante el primero fue de 2.8 por ciento, en el segundo fue de 5.0 por ciento. La diferencia tiene que ver sobre todo con el hecho que, debido al mayor desarrollo de asideros fiscales internos, la caída de los IFC en los años 1975-1990 fue menos fuerte que en 1929-1940 (véase Cuadro 3).

¿Qué ha determinado la evolución de los ingresos fiscales que acabamos de describir? El factor demográfico ha estado sin duda presente, pero sólo en la medida que la “nueva” población haya sido incorporada al sistema económico sujeto a la recaudación fiscal. En el largo plazo estudiado en este artículo emerge la conclusión clara que el organismo económico consiguió efectivamente, pero en especial en las etapas 1887-1913 y 1940-1975, dicha incorporación.

De otra parte, aunque los IFC han sido sensibles a la marcha de las exportaciones y del PBI, no han actuado como un simple reflejo de ellos. En líneas generales adviértese que los IFC han respondido amplificadamente a los vaivenes del PBI y de las exportaciones, deprimiéndose más acusadamente cuando éstos retrocedieron; creciendo multiplicadamente cuando ellos se recuperaron. La correlación de los IFC con el PBI es más fuerte que la de los IFC con las exportaciones. La diferencia se advierte mejor durante el período 1942-1995, donde el indicador del PBI tiene una construcción independiente del dato de las exportaciones (véase Cuadro 4).

Una explicación de ello consistiría en afirmar una línea de causalidad: exportaciones –ingresos fiscales– PBI, actuando los ingresos fiscales como la bisagra entre aquellas y éste. El crecimiento del comercio activo habría estimulado una mayor recaudación fiscal. Esta, a su vez, permitido el ensanchamiento del gasto público, con efectos positivos en el nivel de la actividad económica interna, como puede apreciarse en los períodos 1922-1929 y 1940-

---

23 En el período 1887-1940 hubo ciertamente dos momentos depresivos: 1913-1922 y 1929-1940, pero el primero significó un bache algo coyuntural derivado de los desórdenes en la economía mundial a raíz de la “Gran Guerra” europea y del áspero enfrentamiento con los exportadores respecto a la política fiscal y el tipo de cambio. Hacia atrás podría dibujarse, asimismo, un tercer ciclo (1845-1885), con similares características. Ver Hunt 1997.

**CUADRO 3**  
**TASA DE CRECIMIENTO ANUAL, POR PERIODOS DE TIEMPO, DE LOS**  
**INGRESOS FISCALES CORRIENTES, LAS EXPORTACIONES Y**  
**EL PBI EN EL PERU**

Períodos	Ingresos Fiscales Corrientes	Exportaciones	PBI
1887-1913	5.0	4.8	4.8
1913-1922	-1.1	0.7	0.2
1922-1929	11.8	6.0	7.4
1929-1940	-4.3	-3.8	-3.8
1940-1975	8.1	4.5	6.9
1975-1990	-1.9	0.6	0.6
1990-1995	17.0	7.9**	7.5

\* Corresponde al período 1900-1913.

\*\* Corresponde al período 1990-1996

Fuente: De los ingresos fiscales corrientes, las exportaciones y el PBI: cuadro 2.

De los ingresos fiscales de América Latina: B. Stallings: Banquero para el tercer mundo, pp. 293-295

**CUADRO 4**  
**COEFICIENTES DE CORRELACION**

Período	IFC y Exportaciones	IFC y PBI	Exportaciones y PBI
1987-1995	0.9362	0.9621	0.8857
1942-1995	0.8868	0.9320	0.7910

1975 (véase Cuadro 3)<sup>24</sup>. El mismo hecho que los ingresos fiscales del Perú hayan tenido una evolución más o menos paralela al conjunto latinoamericano ratificaría el rol motor dado a las exportaciones. Puesto que aunque las

24 Aún en los casos más flagrantes de "enclave" del sector exportador, como podría ser el del petróleo en la costa norte (Thorp-Bertram, 1985, cap. 6), el *enlace fiscal* significó efectos multiplicadores en la economía doméstica. El mecanismo debió darse también entre 1887 y 1913, pero el método de estimación del PBI de Boloña no permite sacar conclusiones.

circunstancias internas de cada país de América Latina en cuanto a políticas públicas y reformas fiscales hayan sido de suyo muy distintas en cada caso, el estado del mercado mundial habría terminado señalando un patrón general para todos.

Pero estudiado históricamente el proceso, las reformas fiscales resultan ubicadas *antes* y no después de la recuperación del sector exportador, como veremos a continuación. Este, entonces, bien pudo ser potenciado por los cambios en la estructura de los IFC. Esta pasa así a tener un papel más activo en la marcha de la economía: induce el crecimiento de las exportaciones y, alimentada luego por los asideros fiscales que este crecimiento le brinda, puede impactar también después en el progreso del PBI.

La fuerte elasticidad de los IFC frente a variables económicas como el PBI y las exportaciones tuvo que ver, en efecto, con reformas fiscales que, desde finales del siglo XIX, comenzaron a sustituir los ingresos públicos derivados directamente del sector externo de la economía. Hasta la guerra con Chile unas nueve décimas partes de los ingresos del gobierno habían provenido directamente del sector exportador (fuertemente concentrado en sólo uno o dos productos) y de los derechos de importación, que crecían o decrecían al compás del mismo (Contreras 1996).

## 5. LAS REFORMAS FISCALES

Para la ubicación de las reformas fiscales ocurridas durante el período bajo análisis, construimos el Cuadro 5. En él los IFC han sido desagregados según sus tipos, para años seleccionados. Estos se escogieron en función: *a.* heurística, es decir, que contuvieran buena información<sup>25</sup>, y *b.* de representatividad histórica, para lo cual hemos tratado de incluir años comprendidos en todos los ciclos de los IFC antes citados. La clasificación de los IFC en las categorías de: Renta Patrimonial, Servicios Públicos, Impuestos Directos, Impuestos Indirectos y Diversos, merece una explicación. De un lado, no era posible seguir la clasificación dada en las propias estadísticas oficiales, por los cambios ocurridos en ella durante el ciclo 1887-1995. En efecto, las

---

25 Con la salvedad del año 1948, que tiene un rubro de "Otros ingresos" demasiado grueso, pero es un defecto de la estadística de toda esa época.

**CUADRO 5**  
**DESCOMPOSICION DE LOS INGRESOS FISCALES CORRIENTES POR AÑOS SELECCIONADOS (PORCENTAJES)**

Años	Renta Patrimonial	Servicios Públi-	Impuestos Directos				Impuestos Indirectos				Ingresos Diversos	
			Total	Expor-tación	Renta	otros	Total	Impor-tación	Expor-tación	Al C y P		Otros
1885	8.7	2.5	8.4			8.4	73.6	58.9	3.0	0.0	11.7	6.8
1889	0.4	3:5	1.6 a			1.6	92.3	70.4	0.5	12.4	9.0	2.2
1893	1.4	3.4	2.5			2.5	88.7	56.8	0.1	18.2	13.6	4.0
1898	7.7	2.6	3.5 b			3.5	83.9	58.5	0.0	17.8	7.6	2.3
1906	0.7	3.7	3.7			3.7	86.6	44.5	1.9	32.1	8.1	5.3
1913	0.8	5.9	3.1			3.1	82.2	41.0	0.3	34.4	6.5	8.0
1918	3.9	5.7	8.0 c		0.6	7.4	82.4	18.6	23.0	31.2	0.0	0.0
1922	5.0	2.8	5.4 d			5.4	73.4	24.0	8.9	30.1	10.4	13.4
1928	8.4	4.5	18.2	8.0	1.9	8.3	64.7	28.2	0.0	27.0	9.5	4.2
1932	10.7	6.4	18.3	8.1	2.4	7.8	63.4	17.1	0.0	35.1	11.2	1.2
1939	9.1	5.3	23.5	9.9	10.1	3.5	61.4	19.3	0.0	28.2	13.9	0.7
1943	6.4	3.9	43.0	17.2	23.0	2.8	44.5	13.2	0.0	18.3	13.0	2.2
1948	3.5		24.0		20.6	3.4	42.6	6.0	17.0	12.3	7.3	29.9
1953	5.5	2.5	29.6		24.9	4.7	57.6	26.5	13.5	11.2	6.4	4.8
1958	3.1		37.4	8.1	24.9	4.4	44.2	19.6	1.0	23.6	0.0	15.3
1965	1.1	1.0	28.4 e	4.0	22.2	2.2	63.7	27.1	1.5	33.4	1.7	5.8
1973	11.0	1.3	32.4		27.7	4.7	54.4	16.9 f	0.0	37.5	0.0	0.9
1980	7.0 j	0.7	32.5 g		29.2	3.3	56.9	11.9	7.8 h	37.2 i	0.0	2.9
1986	9.3	0.4	26.0		21.5	4.5	63.3	16.4	0.0	46.9	0.0	1.0
1989		4.4 k	20.6		16.3	4.3	65.5	11.4	0.0	54.1	0.0	10.4
1993		13.6	17.9		15.2	2.7	65.5	10.8	0.0	54.7	0.0	3.0
1995		14.6	19.2		19.1	0.1	66.2	11.2	0.0	55.0	0.0	0.0

Al C y P: al consumo y la producción

Fuente: De 1885 a 1913: Cuenta General de la República, años diversos.

De 1918 en adelante, Extracto Estadístico, Anuarios Estadísticos y Compendios Estadísticos del Perú, años diversos.

a: El régimen de descentralización fiscal traspasó las "Contribuciones" a los Tesoros departamentales.

b: La descentralización fiscal fue moderada desde 1896, suprimiendo la Contribución Personal.

c: La mitad de los impuestos directos correspondió a "fondos de instrucción".

d: En 1920 se puso fin a los Tesoros Departamentales.

e: Las "Contribuciones" pasaron a los municipios.

f: Se dedujo las devoluciones de los derechos de importación realizadas por Petrop Perú y Electrop Perú. De aquí hasta 1989.

g: De aquí en adelante se sumó en este total el impuesto al patrimonio y "otros ingresos tributarios", rentas de la propiedad y amnistía tributaria

h: De aquí en adelante se dedujo el "certex" devuelto a los exportadores. Las devoluciones solieron ser mayores que los impuestos.

i: De aquí en adelante cobró importancia el IGV a las exportaciones.

j: Aquí, y en 1986, esta columna es la suma de "recursos propios" y "transferencias".

k: De aquí en adelante se funden rentas patrimoniales y servicios públicos, considerando la suma de "ingresos no tributarios".

fuentes presentan clasificaciones muy diversas de los ingresos fiscales según las épocas. En los años finales del siglo pasado e inicios del presente la *Cuenta general de la República* usaba la misma división del *Presupuesto general*. Este dividía los ingresos según oficinas recaudadoras o instituciones públicas (es decir, aduanas, correos, muelles fiscales, estanco de la sal, ferrocarriles etc.), destacando un rubro llamado “Contribuciones” (aunque no por su resultado líquido), que eran los impuestos propiamente dichos (al ejercicio de profesión o industria, a la propiedad, a la renta del “capital movable”, etc.). Por su difícil recaudación, las “Contribuciones” fueron finalmente recaudadas por una compañía formada para el efecto con capital privado y público y con administración privada. Aproximadamente desde los años veinte la clasificación oficial, tanto de la *Cuenta General de la República* como de los Extractos y Anuarios estadísticos que desde ese momento comenzaron a publicarse, comenzó a dar importancia a la división de impuestos directos e indirectos, añadiendo además las categorías de rentas del dominio del Estado, servicios públicos e instituciones variopintas (Escuelas técnicas, que por entonces no eran gratuitas; talleres de la penitenciaría, etc.). En los años sesenta se produjo un cambio en la clasificación de los IFC, que finalmente desembocó en el esquema actual, que divide los ingresos en Tributarios y No tributarios, dividiéndose los primeros en impuesto a la renta, al patrimonio, a la importación, la exportación, y la producción y el consumo. Los ingresos por Renta patrimonial o dominio del Estado y por concepto de servicios públicos han quedado refundidos en los ingresos no tributarios.

Tratamos entonces de aplicar una clasificación más o menos universal utilizada en los trabajos de historia económica que han abordado el tema fiscal, y que a la vez pueda englobar con claridad las diferentes partidas de recaudación sucedidas a lo largo de tiempo tan prolongado<sup>26</sup>. La clasificación ofrecida se ajusta en todo caso a la mantenida por los Anuarios Estadísticos oficiales de mediados de siglo, punto medio de nuestro arco temporal.

Bajo Rentas Patrimoniales (o de “Dominio del Estado”, como eran llamadas en los Anuarios), se comprenden los ingresos derivados de los bienes del Estado (muelles, ferrocarriles, acciones, venta de derechos, etc.). La proliferación de empresas públicas en los años setenta complicó esta categoría, puesto que al tratarse casi siempre de empresas descentralizadas

---

26 Véase Carmagnani, 1994 y Reinhard Liehr (ed.), 1995.

o “de derecho privado” sus cuentas no formaban parte de los IFC y en consecuencia han quedado excluidas del Cuadro. Como dato ilustrativo anotaremos que desde 1976 hasta 1993 los ingresos anuales de estas empresas fueron superiores a todos los IFC del mismo año (en 1985, su punto más alto, representaron 1.88 veces)<sup>27</sup>. Sin embargo, como a lo largo del mismo ciclo fueron –tomadas en conjunto– siempre deficitarias, no brindaban ingresos netos al gobierno. En este sentido no respondían a la idea con que el Estado formó sus rentas patrimoniales en el pasado: dotar al gobierno de fondos netos para independizarlo de los vaivenes de la política doméstica y prevenir la evasión.

Servicios Públicos se explica aparentemente por su mismo nombre, pero no dejó de acarrear algunos problemas. Incluye el servicio de correos, servicios en los puertos, agua potable (cuando estuvo en manos del gobierno central), derechos de registro de patentes y de propiedad, derecho de litigar, etc. Se distinguen de la categoría anterior porque su finalidad no era obtener una ganancia que brinde ingresos al gobierno, antes bien brindar un servicio público que la sociedad civil no estaba preparada para (o no le cabía) asumir<sup>28</sup>.

Los Impuestos Directos son aquellos que gravan proporcionalmente las ganancias, rentas de la propiedad o del trabajo de las personas o agentes económicos. Resultan la categoría tributaria más moderna (es casi imposible encontrar en el siglo XIX alguna nación donde estos impuestos hayan sido los predominantes), puesto que a la vez que cobran importancia solamente cuando el organismo económico ha alcanzado un desarrollo que lleve a que la mayoría de los agentes perciba sus ingresos en unidades monetarias y a título de ganancias, rentas sobre la propiedad o salarios, exigen una cuidadosa administración de las autoridades fiscales para poder conocer tales ingresos<sup>29</sup>.

---

27 Véase *Compendio Estadístico del Perú, 1991-92*, t.III, p.241.

28 Es curioso, empero, el caso de los ferrocarriles. Debiendo, por estas mismas consideraciones, figurar dentro de Servicios Públicos, fue incluida en las estadísticas oficiales en Rentas del Dominio del Estado. Como a raíz del Contrato Grace (1889) su monto era pequeño, hemos respetado esta decisión.

29 Algunas partidas incluidas en este rubro en las estadísticas oficiales, como el Impuesto de Extranjería (que propiamente era una tasa y no un impuesto), resultan muy discutibles. Pero cuando sus montos eran poco significativos los dejamos ahí.

Los Impuestos Indirectos resultan aquellos que afectan la propiedad, el consumo, la producción o el comercio, antes de saberse el resultado económico neto de tales actos para sus ejecutantes. Por lo mismo han sido sistemáticamente atacados por el pensamiento liberal, que ha sostenido que deben ser sustituidos por los impuestos directos. En el mundo occidental puede decirse que si entre los siglos XVI al XVIII corrió la etapa de las rentas patrimoniales, el siglo XIX fue el de los impuestos indirectos, mientras el XX sería el de los directos. Van incluidos aquí los derechos a la importación y exportación, los impuestos al consumo (que generalmente tomaron la figura de “Estancos” para su mejor fiscalización<sup>30</sup>) y los que más tarde se llamaron “a la producción y consumo”, así como también ciertos impuestos a las transacciones, como la alcabala a la compra venta y el timbre. Las exportaciones tuvieron a veces dos gravámenes: por sacar el producto del país (en cuyo caso fue considerado impuesto indirecto) y por “ganancias de la exportación”, en cuyo caso fue a la categoría de impuestos directos (aunque las estadísticas oficiales lo integraran como impuesto indirecto)<sup>31</sup>.

Al rubro Diversos, finalmente, fueron las partidas residuales, como las multas judiciales o de policía, o “impuestos dirigidos” al fomento educativo o de otro tipo<sup>32</sup>.

El Cuadro 4 muestra que los impuestos indirectos han sido la característica dominante en el último siglo en el Perú, produciéndose, no obstante, un decrecimiento de su peso (de alrededor del 85 por ciento a un 66 por ciento) dentro del total de IFC, al pasar de los años iniciales, a los años finales de la centuria. Ese decrecimiento ha ido en favor de los impuestos directos, que pasaron de un 3 a 4 por ciento en los albores del siglo, a alrededor de un 20 por ciento hoy. La erección de los impuestos directos como un pilar

---

30 Ello significaba la creación de un ente estatal que monopolizaba la comercialización de algún bien apto para ser gravado (el tabaco, la sal, alguna bebida, etc.). De la palabra Estanco derivose *estancamiento* para referirse a una situación de postración económica.

31 Desde 1971 comenzó a aplicarse el “certex”, mediante el cual se devolvía impuestos al exportador. Durante los años 1983 a 1990 el monto del certex llegó a superar lo recaudado por concepto de impuesto a la exportación. Véase *Compendio Estadístico del Perú 1991-1992*, t. III, pp. 245-246.

32 Sobre esta clasificación, puede verse Raúl Ferrero, 1989.

importante de los ingresos fiscales peruanos —algo verdaderamente inédito desde los tiempos del tributo indígena— ha sido uno de los hechos económicos importantes del siglo.

El mismo Cuadro permite apreciar tres grandes reformas fiscales efectivas durante el lapso de finales del siglo pasado a finales del presente: la primera consistió en una sustitución dentro de los impuestos indirectos, al reemplazar los derechos de aduana por los impuestos al consumo; la segunda consistió en el despegue de los impuestos directos, con lo que vendría a ser prácticamente el inicio del impuesto a la renta en el Perú. La tercera vino a significar, en cierta forma, un retorno a la primera reforma, pues devolvió a la gabela al consumo (denominado ahora “a la producción y el consumo” y bajo la forma de impuesto a la venta principalmente<sup>33</sup>) un lugar protagónico en la estructura de los ingresos fiscales<sup>34</sup>. La primera ocurrió en los años finales del siglo XIX y se consolidó durante los primeros del XX; la segunda se originó durante los años de depresión que sucedieron a la crisis del 30 y se extendió por varias décadas; mientras la última comenzó hacia 1980 y se afirmó en los años siguientes<sup>35</sup>.

La primera reforma supuso la introducción de impuestos al consumo de bienes de uso masivo<sup>36</sup>. Estos se implantaron para financiar el servicio de la deuda interna, afectando bienes como el tabaco, las bebidas alcohólicas, el opio (consumido por los inmigrantes asiáticos), la sal y los fósforos. Todos ellos de origen más bien interno que externo y cuyo consumo era uno de los

---

33 Significó la sustitución del timbre (1972), introducido durante el ministerio de Piérola en el siglo pasado. Agradezco a Héctor Noejovich este dato.

34 El significado de *reforma fiscal* que estamos utilizando se restringe a atender sólo los cambios en la recaudación efectiva según tipos de impuesto. Obviamente por razones de espacio y de tiempo, en esta ocasión, las reformas en la administración y legislación fiscal, que son de importancia también crucial y se relacionan, naturalmente, con los cambios cuantitativos.

35 Desde la creación de la SUNAT por el actual gobierno podría estarse dibujando una nueva reforma fiscal, cuyos resultados —como suele pasar con las reformas— podrán apreciarse años más tarde.

36 Durante la ocupación chilena (1881-1884) el régimen invasor implantó un impuesto al arroz, que fue mantenido por el régimen de Miguel Iglesias (1884-1885), dados sus buenos resultados fiscales. Este sería un importante precedente de los impuestos al consumo.

pocos vínculos que unía al sector indígena al mercado monetario. Su éxito sirvió para cancelar definitivamente el impuesto de capitación en el Perú (la “contribución personal”), en torno al cual habían girado los debates fiscales durante medio siglo. El programa de los impuestos al consumo supuso además la quiebra del régimen de descentralización fiscal iniciado por Cáceres, cuyo soporte fiscal era en el papel la contribución personal<sup>37</sup>. Significó crear mecanismos internos de recaudación y sobre productos de fabricación básicamente nacional<sup>38</sup>. La institución estrella fue la Compañía Nacional de Recaudación, que cumplió una eficiente labor durante la “república civilista”<sup>39</sup>. Los impuestos al consumo llegaron a redondear hacia 1910 una tercera parte de los IFC.

Su éxito permitió no solamente la extinción del tributo de capitación, sino que además llevó a la exoneración fiscal de las exportaciones, estimulando su vigoroso crecimiento hasta la Gran Guerra<sup>40</sup>. Los derechos de importación siguieron siendo importantes, claro está, pero el Perú era uno de los pocos países de América en esa época donde ellos se situaban por debajo del 50 por ciento de los IFC<sup>41</sup>. Esta reforma fiscal estuvo en la base del crecimiento de los IFC durante el período 1887-1913 y en general del buen desempeño de la economía peruana de la época (Hunt, 1997).

---

37 El régimen de descentralización fiscal de Cáceres supuso transferir todas las “Contribuciones” (o impuestos directos) a los tesoros departamentales, incluyendo el “regalito” de la contribución personal. En 1896 el proyecto fue severamente revisado, volviendo a un patrón más centralista, y en 1920 fue cancelado ya del todo, desapareciendo los tesoros departamentales. Véase nuestro artículo: Contreras 1996b.

38 Para advertir el carácter genuinamente novedoso de esta reforma es ciertamente importante conocer la historia anterior. Los ingresos fiscales hasta la guerra con Chile consistieron sobre todo en rentas patrimoniales del Estado, derechos de aduana y –hasta mediados de siglo– la contribución de indígenas y de castas. Véase nuestro trabajo: Contreras 1996.

39 Véase sobre la Cia. Nacional de Recaudación: Luis Ponce, 1993.

40 En 1890, un momento de grave crisis, hubo un acuerdo para exonerar de todo nuevo impuesto a las exportaciones, congelando los existentes durante veinticinco años, a fin de promover, ya no digamos su crecimiento, sino su salvación.

41 La apreciación de la libra peruana durante la república civilista y el propio crecimiento de la economía multiplicaron las importaciones.

La segunda reforma nació también en un contexto de crisis. Durante los años veinte hubo una fuerte expansión del gasto público, financiado tanto con recursos propios, cuanto con endeudamiento externo. La rígida austeridad del presupuesto nivelado de la república civilista se rompió. La crisis mundial del 29 provocó una caída sin precedentes del comercio mundial y de sus precios. Los IFC se contrajeron rápidamente llevando a la quiebra de la balanza de pagos. La reforma fiscal ejecutada contó con el apoyo de la misión Kemmerer, que organizó el Banco Central de Reserva y el impuesto a la renta<sup>42</sup>. Si bien este impuesto comenzó a cobrarse en 1909, no había sido bien organizado, de modo que sus ingresos fueron hasta 1932 poco significativos<sup>43</sup>. El impuesto a la renta se subdividió en impuestos a las utilidades sobre la exportación, las utilidades de las empresas que vendían en el mercado interno y las rentas del trabajo<sup>44</sup>. Aunque el número de asalariados no era muy grande en el Perú de mediados de siglo, la bonanza exportadora de los años veinte, y luego los de la postguerra, aumentaron el empleo estable en sectores como la minería y el propio gobierno<sup>45</sup>. Empresas y firmas comerciales e industriales nacieron para la atención del sector exportador y de un mercado interno creciente en virtud de una urbanización que daba sus primeros pasos.

El impuesto a la renta llegó a superar la proporción del quinto de los IFC en los años cuarenta. Su aporte fundamental provenía de los impuestos cobrados a los exportadores, quienes consistían en un puñado de empresas extranjeras (Rojas 1996: cap. 1). El esquema era muy simple: los exportadores extranjeros pagaban impuestos sobre sus ventas al exterior, las empresas locales (muchas controladas por inmigrantes) pagaban por las utilidades que

---

42 Acerca de la misión Kemmerer, ver Heraclio Bonilla (ed.), 1986, Paul Drake 1989 y Banco Central de Reserva 1997.

43 Durante su gestión como Ministro de Hacienda (1865-1866), Manuel Pardo creó el impuesto del jornal y el impuesto a la renta del capital movable, precursores del impuesto a la renta; el primero desapareció rápidamente a causa de una de nuestras revoluciones.

44 Dentro de la última figuró por algún tiempo el timbre "pro-desocupados", un impuesto a las nóminas. Observación de Héctor Noejovich.

45 En 1935 se creó el Ministerio de Salud, Asistencia y Trabajo, con el fin de estimular la formalización del empleo asalariado y organizar la seguridad social.

obtenían en la atención al pequeño mercado generado por la bonanza exportadora, mientras los empleados indígenas pagaban impuesto sobre las nóminas<sup>46</sup>. Ello significaba más o menos un 40 por ciento de los IFC en los años cincuenta y sesenta. Puede parecer poco, pero nunca los impuestos de tipo directo fueron de tanta magnitud en el Perú. Un 50 por ciento restante se repartía entre las aduanas y los impuestos al consumo, y el 10 por ciento restante por diversas entradas.

Cuando una porción tan significativa de los IFC es sustentada por un grupo pequeño de agentes económicos, la tentación estatal por controlar directamente esa “mata” se vuelve muy grande. El clima nacionalista del momento dió el combustible necesario para el estallido de la “revolución peruana” en 1968, que culminó con la estatización del sector exportador. Aunque los IFC siguieron creciendo por algunos años más, pronto entraron en crisis. Se abrió paso entonces la tercera reforma.

La base de ésta fue el impuesto general a las ventas (IGV) y en segundo lugar el impuesto selectivo al consumo (ISC). Ambos tributos existieron ya en la “segunda fase” del gobierno militar, pero fueron activados sobre todo durante el segundo régimen de Belaúnde. Entre los años 1986-1989 el IGV pasó de un 12.7 % al 28.9 % de los IFC, aunque en un contexto de fuerte inflación<sup>47</sup>. En 1993 y 1994 ya se había consolidado, con porcentajes de 37.3 y 41.1 respectivamente<sup>48</sup>. El ISC afectó principalmente los combustibles; fue importante en los años ochenta (34.2 % de los IFC en 1986), habiendo retrocedido en los noventa (13.6 % en 1995). En 1995 la suma del IGV y el ISC resultó responsable de más de la mitad de los IFC del país. Las exportaciones dejaron de ser gravadas al estar ahora bajo control del Estado; también perdió peso relativo el impuesto a la importación, situándose en un nivel del 15 por ciento, francamente inédito, por lo pequeño, en la historia económica peruana desde los tiempos del guano. La Superintendencia

---

46 Obviamente esto es una simplificación. El impuesto a la renta también alcanzaba a empleados no envueltos directamente en el sector exportador, sino asimismo en el comercio o el propio gobierno. Pero estos últimos sectores dependían a fin de cuentas de la marcha de las exportaciones.

47 El gobierno de García Pérez (1985-1990) redujo el impuesto del IGV, pero fue nuevamente elevado por el gobierno de Fujimori.

48 Acerca de la última reforma fiscal puede verse Rosario Gómez et al. 1997.

Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) fue erigida como la institución rectora del proceso.

De modo semejante a la primera reforma, esta vez se ha apostado por aprovechar la masificación del consumo; de bienes que, claro está, ya no son el aguardiente, la sal o el tabaco, sino los artefactos eléctricos, los automóviles, la cerveza y la gasolina. Para esto ha sido importante la constitución de grandes firmas comerciales (supermercados, estaciones de servicio, grandes almacenes, etc.) que suponen asideros fiscales fáciles de controlar. La dirección que ha de seguir esta reforma –todavía en curso– dependerá de lo que ocurra en los años futuros con el sector exportador. Por el momento ya se ha “devuelto” al sector privado buena parte del ámbito de la minería, estando aún en cuestión la situación de la agricultura. Un repunte del comercio exterior activo, unido a un fuerte grado de concentración en unas pocas empresas, podría empujar la estructura de ingresos fiscales hacia el gravámen a las exportaciones, “liberando” la producción para el mercado interno de “agobiantes” tributos. Por el momento la mantención de un tipo de cambio que relativamente “aprecia” la moneda nacional, viene conteniendo, igual que en las primeras décadas del siglo, las “sobreganancias” de los exportadores.

## 6. CONCLUSIONES

¿Qué conclusiones podemos sacar de este recorrido por los ingresos fiscales del país? Primero, que el Perú ha tenido en el curso de los últimos cien años un importante crecimiento de sus ingresos fiscales corrientes, acelerado sobre todo en el último medio siglo. Sin embargo, este crecimiento revélase modesto si lo confrontamos con el conjunto latinoamericano. La diferencia estuvo básicamente en la década de los años setenta y en la primera del siglo<sup>49</sup>.

El crecimiento de los ingresos fiscales peruanos fue superior en más del doble al crecimiento demográfico (aumentando, por ende, la presión tributaria per cápita) y superior, asimismo, aunque en menor medida, a las exportaciones

---

49 Cuando hablamos de América Latina debemos ser conscientes, no obstante, que nos estamos refiriendo básicamente a tres países: Brasil, México y Argentina, cuyas “gigantescas” economías dominan largamente el “promedio” latinoamericano.

y el producto bruto interno. 1971 fue el primer año en que los IFC superaron por primera vez el valor de las exportaciones; superándolas hoy en un 50 por ciento. Mientras la presión tributaria medida como el porcentaje de los IFC respecto del PBI ha conseguido duplicarse en el lapso de un siglo<sup>50</sup>.

Dentro de esa tendencia general pueden dibujarse dos grandes ciclos: 1887-1940 y 1940-1990, cada uno con una secuencia de auge más bien prolongado, y severa, pero más rápida, caída después. A partir de 1990 estaríase formando un nuevo ciclo, con su primera fase de bonanza. A primera vista podría parecer que el motor de estos ciclos han sido las exportaciones. Pero los IFC han reflejado sobresensibilidad frente a la evolución de las exportaciones y del PBI, amplificando sus altas y bajas. Una hipótesis podría ser que, en virtud del rol directriz del sector exportador, su crisis destruyó los asideros fiscales del país. Mas otra posibilidad consiste en proponer que es la estructura de los ingresos fiscales la que ha potenciado la marcha del sector exportador, dándose al fin una relación menos mecánica entre exportaciones e IFC. En otras palabras, los cambios en la estructura de los IFC habrían afectado la promoción o desaliento de las exportaciones, antes que ser un mero reflejo de ellas. En tal sentido la hipótesis con que partimos: considerar que los IFC evolucionaron en función de los ciclos exportadores, resulta no abiertamente contrariada, pero sí claramente matizada: interrelación entre IFC y exportaciones, antes que dependencia de aquella sobre éstas.

Dichos cambios en los IFC componen los programas de reforma fiscal trazados en el trabajo. Ellos consiguieron elevar de un siete a un catorce por ciento la presión tributaria en la economía peruana en el curso de una centuria<sup>51</sup>. Ubicamos tres grandes reformas fiscales, iniciadas todas ellas en momentos de grave crisis económica y, por lo mismo, pensadas como medio

---

50 El PBI anterior a 1942 no permite sacar conclusiones claras, como ya tengo dicho, pero incluso si operamos con las cifras del período 1942-1995, se obtiene que el crecimiento anual de los IFC fue en ese lapso, de 5.9 por ciento, contra 5.2 del PBI. Sin embargo, tal como ya lo observara Shane Hunt (1997) en un trabajo reciente, las cifras del PBI –y añadiría, las de ingresos fiscales, de 1942 a 1949 no son fácilmente empalmables con las de 1950 en adelante. Entre 1949 y 1950 se produce un dudoso “salto”. El nuevo PBI de Seminario-Beltrán corrige el empalme, pero sin esclarecer qué han hecho con las cifras oficiales.

51 De acuerdo a las nuevas cifras del PBI de Seminario-Beltrán, la presión tributaria en 1896 habría sido de alrededor de un dos por ciento apenas.

para salir de la misma. Sus momentos de inicio: 1887-1896, la primera; la década de los años treinta, la segunda; y 1981-1993, la última<sup>52</sup>. La primera y la última significaron el refuerzo de los impuestos al consumo, en una apuesta por tributos de origen interno antes, que externo, a fin de permitir el desahogo del sector exportador, yacente, mientras que la segunda enfocó sus apetitos precisamente sobre este sector, que gracias al buen momento del mercado mundial y la política de cambio fija del gobierno, obtenía grandes utilidades, repartidas entre muy pocas personas.

Las finanzas públicas peruanas han tenido a lo largo del siglo XX dos características marcadas: férrea centralización y predominio de los impuestos indirectos. Ello ha contribuido a su inestabilidad y a su papel poco promotor del desarrollo. El impuesto a la renta (la ansiada “única contribución” dentro del pensamiento liberal) no ha alcanzado a consolidarse, apelándose en cambio a la política del sabueso, que acude donde huele la carne. Cuando ese impuesto cobró impulso, a partir de la reforma de los años treinta, terminó distorsionado como un impuesto a la exportación, que pagaban pocas pero poderosas emp\_esas. Si el Perú quiere alcanzar la “meta” de un veinte por ciento de presión tributaria –señalada por Lewis como el punto óptimo para un Estado que busca el desarrollo– es claro que deberá potenciar dicho impuesto.

Porque tampoco se trata de llegar al veinte por ciento de cualquier manera. El ámbito fiscal es uno de aquellos donde decididamente la *calidad* cuenta mucho más que la *cantidad*. En su obra pionera sobre la cuestión fiscal peruana, publicada un siglo atrás, José M. Rodríguez (1895) citaba la moraleja que un hombre no podía soportar un kilo pendiendo de su nariz, pero podía mover cincuenta colocados sobre sus hombros.

---

52 Las fechas son aproximadas. Se refieren al momento en que se reorganizó la estructura tributaria más que a la época de asentamiento o consolidación de la reforma, que generalmente suele llevar una década.

## REFERENCIAS

- ALFAGEME, Augusta et al.  
1992 *De la moneda de plata al papel moneda. Perú 1879-1930.* Lima:BCRP.
- Banco Central de Reserva del Perú  
1997 *La misión Kemmerer en el Perú. Informes y propuestas.* Lima.
- BARDELLA, Gianfranco  
1989 *Un siglo en la vida económica del Perú: 1889-1989.* Lima: Banco de Crédito del Perú.
- BECKER, David G.  
1983 *The new bourgeoisie and the limits of dependency : mining, class and power in revolutionary Peru.* Princeton: Princeton University Press.
- BERTRAM, Geoffrey y Rosemary THORP  
1985 *Perú 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta.* Lima: Mosca Azul.
- BOLONA, Carlos  
1994 *Políticas arancelarias en el Perú, 1880-1980.* Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado.
- BONILLA, Heraclio  
1974 *Guano y burguesía en el Perú.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1974.
- BONILLA, Heraclio (ed.)  
1986 *Las crisis económicas en la historia del Perú.* Lima: Centro Latinoamericano de Historia Económica y Social, 1986.
- BUCHANAN, James  
1970 *The public finances: an introductory textbook.* 3d. ed. R.D. Irwin.
- CARMAGNANI, Marcello  
1994 *Estado y mercado: la economía pública del liberalismo*

*mexicano 1850-1911*. México: El Colegio de México: Fondo de Cultura Económica.

CONTRERAS, Carlos

1996 “Modernizarse o descentralizar: la difícil disyuntiva de las finanzas peruanas durante la era del guano”. *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, tomo XXV, N°1.

1996b Contreras, Carlos: “La descentralización fiscal en el Perú después de la guerra con Chile, 1886-1895”. En *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*. N° 67-68. Zamora: El Colegio de Michoacán. pp. 203-231.

DRAKE, Paul

1989 *Money doctor in the Andes. The Kemmerer missions 1923-1933*. Durham: Duke University Press.

EINAUDI, Luigi

1962 *Principios de hacienda pública*. Madrid: Aguilar.

FERRERO, Raúl

1989 “Política tributaria y sistema impositivo en el Perú”. En Raúl Ferrero, *Obras completas*. Tomo IV. Lima: CONCYTEC.

FITZGERALD, E.V.K.

1981 *La economía política del Perú 1956-1978: desarrollo económico y reestructuración del capital*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

GERSCHENKRON, Alexander

1968 *El atraso económico en su perspectiva histórica*. Barcelona: Ariel.

GOMEZ, Rosario et al.

1997 *Evaluación de la infraestructura tributaria nacional: 1990-1994*. Lima: Universidad del Pacífico.

GONZALES DE OLARTE, Efraín y Lilian SAMAME

1991 *El péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- HICKS, John  
1974 *Una teoría de la historia económica.* Madrid: Aguilar.
- HOBSBAWM, Eric  
1995 *Historia del siglo XX: 1914-1991.* Barcelona: Crítica.
- HÜNEFELDT, Christine  
1995 *Estructura tributaria y capital mercantil en el Perú, siglo XIX.* En Juan Carlos Grosso y Jorge Silva Riquer (eds.). México: Instituto José María Luis Mora.
- HUNT, Shane  
1973 *Growth and guano in the nineteenth century Peru.* Princeton: N.J., Princeton University.
- 
- 1997 "Perú: la actual situación económica en la perspectiva de largo plazo", pp. 59-120 en Efraín Gonzales de Olarte (editor), *Ajuste Estructural en el Perú: Modelo Económico, Empleo y Descentralización.* Lima. Instituto de Estudios Peruanos.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA (INEI)  
*Compendio estadístico del Perú.* Varios años.
- KINDLEBERGER, Charles  
1993 *A financial history of Western Europe.* 2nd. ed. New York: Oxford University Press, 1993.
- 1978 *Manias, panics, and crashes, a history of financial crises.* New York: Basic Books, Inc. Publishers.
- LIEHR, Reinhard (ed.)  
1995 *La deuda pública en América Latina en perspectiva histórica.* Frankfurt am Main: Verveurt. Madrid: Biblioteca Iberoamericana.
- LOWENTHAL, Abraham y Cynthia McCLINTOCK (coed.)  
1985 *El gobierno militar. Una experiencia peruana 1968-1980.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

MADDISON, Angus

1966 *Crecimiento económico de occidente; experiencia comparativa en Europa y Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica.

1992 *La economía mundial en el siglo XX: rendimiento y políticas en Asia, América Latina, la URSS y los países de la OCDE*. México: Fondo de Cultura Económica.

MANRIQUE, Nelson

1988 *Yawar Mayu. Sociedades terratenientes serranas, 1879-1910*. Lima: DESCO.

MUSGRAVE, Richard y Alan PEACOCK (eds.)

1958 *Classics in theory of public finance*. Londres y Nueva York: MacMillan & Co. Ltd.

MUSGRAVE, Peggy y Richard MUSGRAVE

1992 *Hacienda pública, teórica y aplicada*. 5ta. ed. Madrid: McGraw-Hill.

NORTH, Douglass

1984 *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza.

PERU-MINISTERIO DE HACIENDA

*Extracto Estadístico del Perú*. Años varios.

*Anuario Estadístico del Perú*. Años varios.

PERU-MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

*Cuenta General de la República*. Años varios.

PONCE, Luis

1993 "Banca libre y empresas privadas de recaudación". En *Revista Peruana de Ciencias Sociales*, año III, N° 3. Lima.

QUIROZ, Alfonso

1989 *Banqueros en conflicto. Estructura financiera y economía peruana: 1884-1930*. Lima: Universidad del Pacífico.

- 1993 *Domestic and foreign finance in modern Peru, 1850-1950: financing visions of development.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- RODRIGUEZ, José Manuel  
1895 *Estudios económicos y financieros, ojeada sobre la hacienda pública del Perú y necesidad de su reforma.* Lima: Lib. Imp. y Encuadernación Gil.
- ROJAS, Jorge  
1996 *Las políticas comerciales y cambiarias en el Perú 1960-1995.* Lima: PUCP. Fondo Editorial.
- SCHYDLOWSKY, Daniel y Juan Julio WICHT  
1979 *Anatomía de un fracaso económico Perú, 1968-1978.* Lima: Universidad del Pacífico.
- SEMINARIO, Bruno y Arlette BELTRAN  
1997 *Cambio estructural y crecimiento económico en el Perú: nuevas evidencias estadísticas.* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y Consorcio de Investigación Económica. Documento inédito.
- STALLINGS, Barbara  
1990 *Banquero para el tercer mundo. Inversiones de cartera de Estados Unidos en América Latina: 1890-1986.* México: Alianza Editorial Mexicana y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- TANTALEAN, Javier  
1983 *Política económico-financiera y la formación del estado: siglo XIX.* Lima: CEDEP.
- TILLY, Charles (ed.)  
1975 *The Formation of National States in Western Europe.* Princeton.