

Gasto social, instituciones democráticas y presión tributaria: caras de una misma moneda¹

Roxana Barrantes Cáceres¹



RESUMEN

Se discute un problema del desarrollo económico que tiende a ser pasado por alto: la estrecha relación entre la capacidad de los estados para garantizar el ejercicio de derechos a los ciudadanos, a través del gasto social, y la presión tributaria. Los estudios de Lindert (2011) y Besley y Persson (2014) constituyen el fundamento de la reflexión. A la luz de estos, se examinan datos que describen la trayectoria de variables críticas del desempeño económico, como el PBI, los ingresos de las personas por deciles, la deuda pública como proporción del PBI o la presión tributaria, entre otras, para concluir que el Perú está muy lejos de poder ser considerado un estado de bienestar.

Palabras clave: países en desarrollo, tributación, estado de bienestar, Perú, desigualdades

SUMMARY

A problem of economic development that tends to be overlooked is discussed: the close relationship between the ability of states to guarantee the exercise of rights to citizens, through social spending, and tax pressure. The studies by Lindert (2011) and Besley and Persson (2014) constitute the foundation for reflection. In light of these, we examine data that describe the trajectory of critical variables of economic performance, such as GDP, people's income by deciles, public debt as a proportion of GDP or tax pressure, among others, to conclude that Peru is far from being considered a welfare state.

Developing countries, taxation, welfare state, Peru, inequalities

¹ Profesora Principal, Departamento de Economía PUCP. Investigadora Principal, Instituto de Estudios Peruanos. Quiero agradecer la competente asistencia de investigación de Yasmeen Destre, asistente de docencia del departamento de Economía.



Mujer, quechuhablante, vive en un centro poblado por encima de 3000 msnm, tiene varios hijos, se dedica a la agricultura o ganadería; prácticamente no accede a servicios públicos de salud o sus hijos reciben educación en una escuela multigrado unidocente. Ella misma podría haber terminado la secundaria, pero su nivel de comprensión lectora corresponde a un estudiante de segundo grado. Es casi seguro que en, su centro poblado, ni siquiera exista alguna antena de telefonía y, por supuesto, menos de internet, y que su radio capte muy pocas emisoras.

Si esto suena como un relato del último tercio del siglo pasado, datos recientes de la encuesta nacional de hogares (ENAHOG) muestran esa realidad para los más pobres entre los pobres. Utilizando los datos de 2019, último año “normal” antes de la pandemia que hoy nos agobia, hicimos un ejercicio muy sencillo: separamos a todos aquellos individuos de 15 años o más que reciben el equivalente al salario mínimo legal, es decir, 930 soles o menos de ingreso y los agrupamos por deciles, para hallar el perfil de cada decil. Efectivamente, en el decil más pobre, la mayoría está constituida por mujeres, poco más de 22% participa de algún programa social; tres cuartas partes están en edad reproductiva (15–49 años), 10% de las mujeres son analfabetas (para un 2% de los hombres), y efectivamente predominan aquellas que terminaron la secundaria (24%) frente a quienes tienen secundaria incompleta (21%), o primaria, sea completa (12%), o incompleta (17%).

¿Qué puede explicar que, doscientos años después de haber proclamado la independencia del país, en pleno siglo XXI, sea posible encontrar ciudadanas que enfrenten cotidianamente esas condiciones de vida?

La respuesta a esta pregunta es compleja y tiene que fundamentarse en la historia económica, porque el nivel de vida actual es resultado de procesos de largo aliento. Peter Lindert (2011), reputado historiador económico, ha investigado sobre el incremento del gasto social, vinculado a la creación de los estados de bienestar. Su inspiración proviene de una pregunta aparentemente sencilla: ¿tiene mérito utilizar el dinero de los impuestos de algunas personas para ayudar a otras personas de la misma sociedad, sea con seguros o con transferencias o programas específicos para promover el desarrollo humano?

El autor nos hace notar que fue recién en el Siglo XVIII que los estados comenzaron a cobrar impuestos y a pensar en programas sociales. La manera como se pasó de esos programas sociales a la construcción de lo que hoy se denomina “estados de bienestar” se presenta y analiza de manera prolija en el libro y transcurre por casi doscientos años de historia y consolidación de datos para cuantificar variables críticas desde el siglo XIX para un conjunto importante de países hoy considerados desarrollados, hoy miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, conocida por su acrónimo OCDE

Su investigación es amplia y detallada y le permite llegar a tres conclusiones muy importantes alrededor de la creciente importancia del gasto social en una economía. En primer lugar, la dinámica del gasto social ha estado asociada a la transición hacia una democracia representativa. En segundo lugar, está relacionada también a la transición demográfica reflejada en una menor tasa de natalidad y mayor expectativa de vida. Finalmente, está vinculada al crecimiento económico sostenido. Es como tener tres ruedas de un engranaje, cuyo movimiento contribuye a que los estados se comprometan con el gasto público para fines sociales. Esquemáticamente, el mecanismo de transmisión sería así: los votos respaldan elegir autoridades que no solamente ofrezcan sino que sean capaces de proveer servicios sociales; el capital humano contribuye con mejoras de productividad, innovación y crecimiento económico; este último respalda tasas progresivas de impuestos; la mayor recaudación se destina al gasto social, precisamente aquel que permite entregar servicios sociales a los ciudadanos.

Por su parte, Besley y Persson (2014) precisamente parten del hecho estilizado de que la presión tributaria en los países ricos es mayor del 40% del PBI, mientras que en los países en desarrollo se encuentra entre 10% y 20%, preguntándose lo obvio: ¿por qué? La hipótesis para responder a esta inquietud parece sencilla: no es posible comprender la relación entre la presión tributaria y el desarrollo económico, si no se comprende las fuerzas que explican el desarrollo económico. En otras palabras, una (la presión tributaria) viene con el otro (el desarrollo económico). En este enfoque, el engranaje tiene dos ruedas.

Así, Besley y Persson (2014) enfocan la discusión sobre la importancia de construir un estado fuerte para poder recaudar. Los estados débiles no solo fallan en cuanto a la garantía de los derechos básicos de los ciudadanos, como a la salud o educación, sino también en la protección de los derechos de propiedad, críticos para fomentar crecimiento económico. Así concebida la presión tributaria, vista desde la capacidad del estado de recaudar recursos, no es sino un reflejo de cuán fuerte es el estado para garantizar todos los derechos que está en la obligación de amparar –desde el derecho a la salud hasta el derecho de propiedad privada, pasando por la educación, igualdad ante la ley y a tantos otros derechos fundamentales–. Una baja presión tributaria no es sino un síntoma de un estado débil, con lo cual la discusión vira hacia cuáles son las dificultades para que una sociedad en un determinado país pueda construir un estado fuerte. Los autores señalan cinco factores políticos que contribuyen: instituciones débiles, grupos políticos fragmentados, ausencia de transparencia causada por débiles medios de comunicación, un débil sentido de identidad nacional, y debilidad en el cumplimiento de normas.

Realicemos un examen con la evidencia disponible para cada una de estas variables claramente institucionales, mirando cómo el



Perú podría servir de estudio de caso para corroborar las hipótesis de Besley y Persson (2014). Por ejemplo, en cuanto a instituciones débiles, el índice de corrupción de Transparencia internacional coloca al Perú en el puesto 94 de 179 países. Frente a esta métrica estadísticamente confiable, también podemos ofrecer evidencia anecdótica: en noviembre de 2020, nuestro país tuvo tres presidentes diferentes en una semana; más aún, el poder legislativo pudo declarar la vacancia presidencial en menos de diez días.

Si de fragmentación política hablamos, 9 partidos están representados en el congreso, de un total de 22 que postularon en las últimas elecciones complementarias. Asimismo, en las próximas elecciones de abril, tendremos que elegir entre 24 listas.

En la década de los noventa, el Perú fue un estudio de caso del peso relativo de la prensa como contrapeso efectivo al uso indiscriminado del poder. McMillan y Zoido (2014), sobre la base del monto requerido como coima por los posibles contrapesos al poder ejecutivo durante el régimen fujimorista, como jueces, fiscales, congresistas, dueños de medios de comunicación, concluyeron que la prensa, particularmente la televisiva, tenía el mayor poder. Esto fue medido por los autores por el monto de la coima requerido por cada actor: mientras un juez podía ser comprado por USD10,000 dólares y un pasaje a Miami, los dueños de los medios televisivos recibieron millones de dólares.

El índice de libertad de expresión de Reporteros sin fronteras, nos coloca justo en el medio (90 de 180). La crisis de los modelos de negocio de los medios de comunicación del siglo pasado es innegable, frente a las nuevas maneras de obtener y diseminar información que ofrece internet. Actualmente, el periodismo de investigación depende, sea de donaciones internacionales o de nuevos modelos de negocio por suscripción.

Respecto a la identidad nacional, si bien fuimos reconocidos por la FIFA como la mejor hinchada del mundo en 2018, tengo dudas sobre nuestra ubicación en un índice de identidad nacional que busque reflejar valores compartidos y no solamente nuestro plato favorito.

Finalmente, el índice de respeto al estado de derecho del *World Justice Project* coloca al Perú en el puesto 80 de 123 y el *Latinobarómetro* nos ubica en el puesto 11 de 18 para apoyo a la democracia.

En el balance, nuestro país exhibe todas las métricas consistentes con un estado débil, incapaz de recaudar.

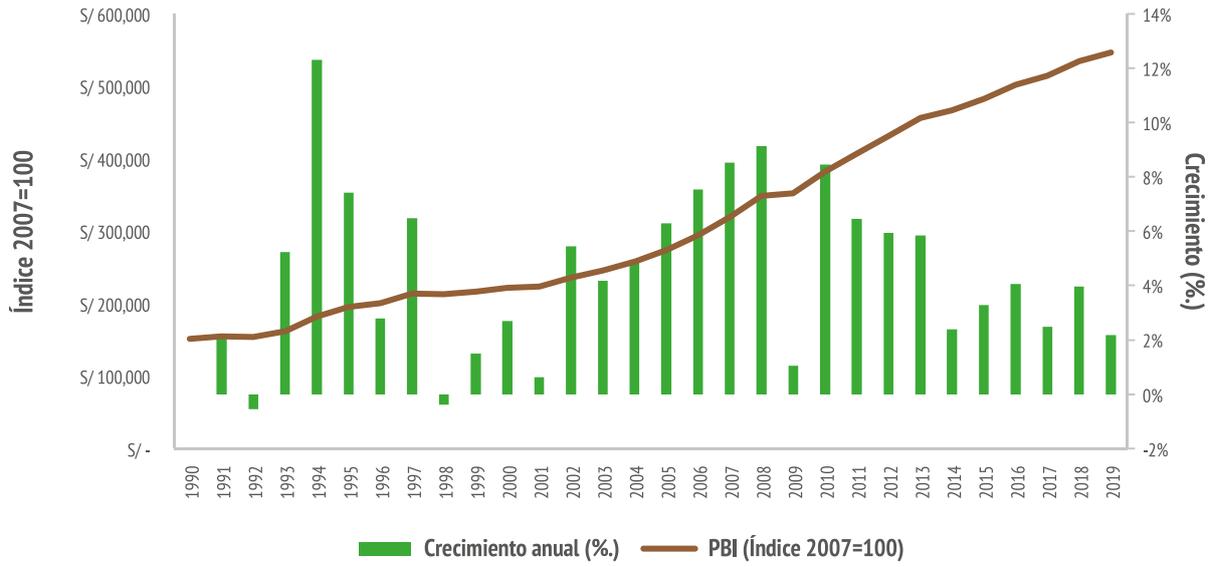
No debería sorprender, entonces, la trayectoria de varios de los indicadores peruanos sobre la presión tributaria, gasto social, la relación de este con el crecimiento del PBI, entre otros, tal como veremos a continuación.

Comencemos con el PBI. En los últimos 30 años, nuestra economía se ha más que triplicado en términos absolutos y más que duplicado en términos per cápita. Las tasas de crecimiento del PBI han sido variables, pudiéndose apreciar varios periodos con tasas sostenidas o crecientes, así como otros periodos con tasas modestas. La economía peruana ha crecido, dando así una base para recaudar más.





GRÁFICO N° 1: CRECIMIENTO DEL PBI (MILLONES DE SOLES DE 2007), 1990-2019



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

Este crecimiento económico claramente vino acompañado de aumentos sostenidos en los ingresos del gobierno central y de los gobiernos locales en los últimos 20 años, tal como se aprecia en el gráfico 2. Recordemos que el 18% del Impuesto General a las Ventas

(IGV) tiene dos destinos: 16% va directamente al Tesoro Público, mientras que los 2 puntos porcentuales restantes se dirigen al Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), es decir, a los gobiernos locales.

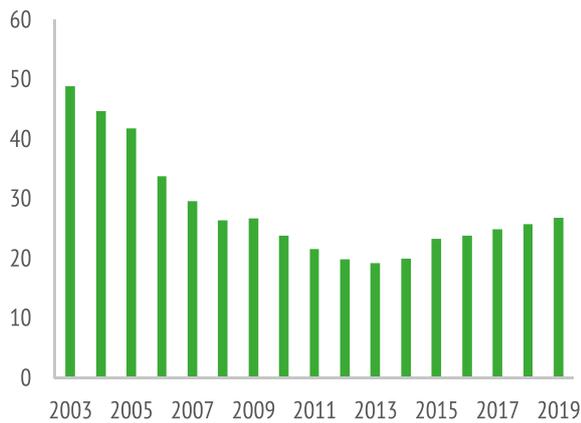
GRÁFICO N° 2: INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL Y DE LOS GOBIERNOS LOCALES, 2003-2019



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

Este desempeño ha sido logrado de la mano de sólidas cuentas fiscales y estabilidad monetaria. Para muestra, un botón: el ratio de deuda pública, como porcentaje del PBI, se redujo de casi 50% en 2003, hasta alrededor de 30% en 2019. La pandemia, como era de esperar, ha generado que se eleve significativamente en 2020, pero todavía nos deja espacio fiscal, siempre y cuando podamos seguir creciendo.

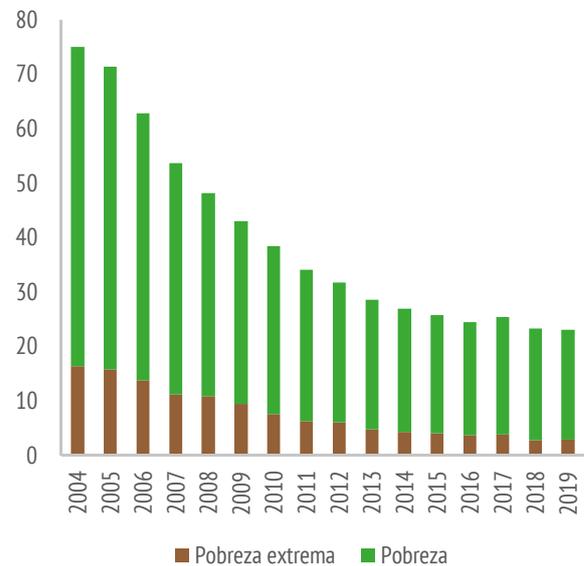
GRÁFICO N° 3: DEUDA PÚBLICA (% DEL PBI), 2003-2019



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

Junto con el excelente resultado en términos de deuda pública, Perú ha sido uno de los países más exitosos en la reducción de las tasas de pobreza y pobreza extrema durante este siglo. Hemos pasado de la mitad de la población peruana caracterizada por vivir en situación de pobreza monetaria, a 25% en 20 años. Este resultado ha sido muy significativo y responde no solo al crecimiento económico sostenido sino a la creación e implementación de programas sociales, con enfoque de focalización a los pobres (Aldana et. al. 2018).

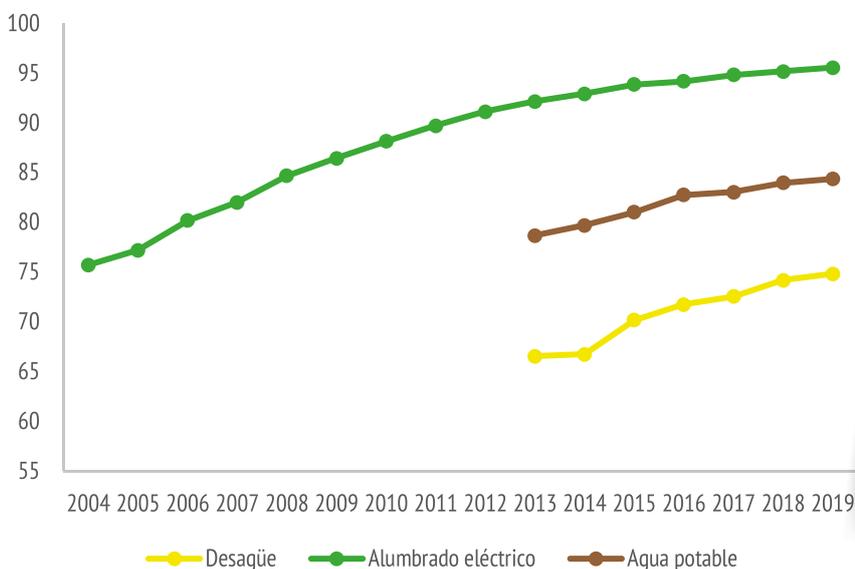
GRÁFICO N° 4:
TASA DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA, 2004-2019 (%)



Fuente: ENAHO, varios años. Elaboración propia.

Pero la pobreza monetaria es un indicador resumen. El índice de pobreza multidimensional incluye consideraciones de acceso a servicios básicos. De manera descriptiva, veamos, por ejemplo, aquellas vinculadas al acceso a servicios públicos de infraestructura. Si bien estamos cerca de universalizar el acceso a energía eléctrica, estamos todavía muy lejos en cuanto a conexiones domiciliarias de agua y todavía más en cuanto a conexiones de desagüe. Desde un punto de vista de salud pública, la prioridad tendría que haber sido la inversa.

GRÁFICO N° 5: ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS (% DE HOGARES), 2004-2019



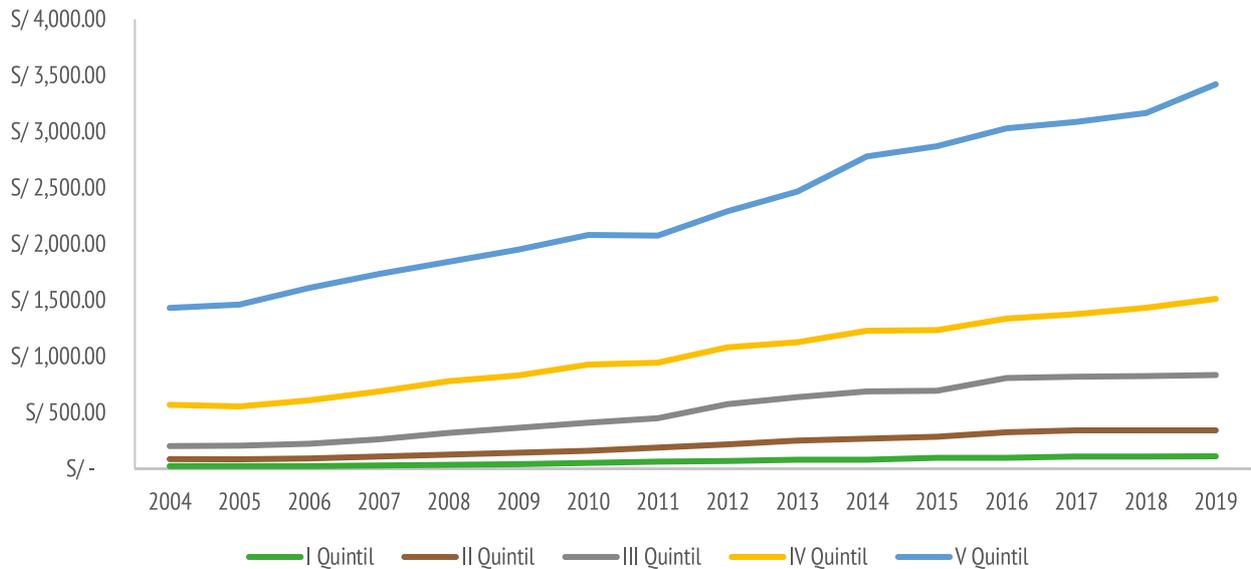
Fuente: INEI. Elaboración propia



Pero en un país con tantas desigualdades como el Perú, los datos a nivel nacional tienden a esconder grandes diferencias en el acceso a servicios y, antes que eso, en los niveles de ingresos de las personas. El gráfico # 6 es profundamente revelador a este respecto. Muestra cómo ha evolucionado el ingreso promedio por quintil de ingreso entre 2004 y 2019. Destaca la tendencia creciente para el quintil más rico (V) y prácticamente el estancamiento en el quintil más pobre (I), seguido de cerca por el quintil (II).

Mirados de manera conjunta el gráfico # 4 y el gráfico # 6, junto con el # 1, la constatación es que las tasas espectaculares de crecimiento de la economía peruana han acompañado la tasa de crecimiento de ingresos de los más ricos, pero no para los más pobres, a pesar de la reducción del número de personas que viven en la pobreza o pobreza extrema.

GRÁFICO N°6: INGRESO PROMEDIO MENSUAL SEGÚN QUINTILES DE INGRESO, 2004-2019

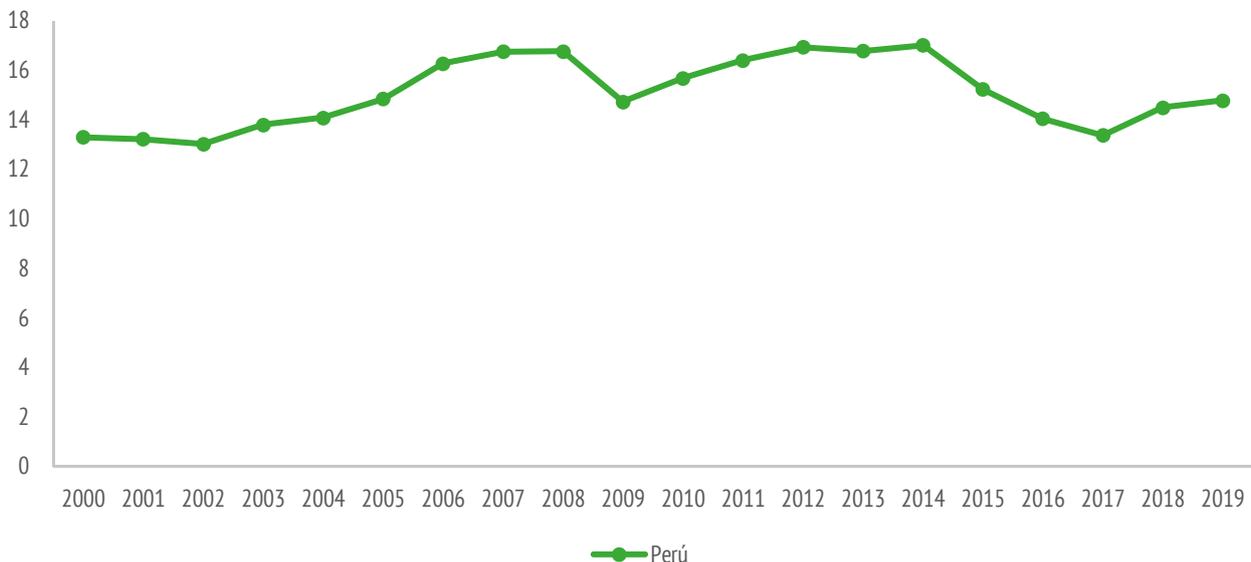


Fuente: ENAHO, varios años. Elaboración propia.

Estos datos nos ayudan a regresar a la reflexión de Besley y Persson (2014). Lo primero es constatar que la presión tributaria en el Perú en este par de décadas de sostenido crecimiento económico prácticamente no se ha movido: estaba en alrededor de 14% en el año 2000, y sigue en niveles similares en 2019. A pesar

del crecimiento económico, el estado no logró fortalecerse para aumentar la recaudación. Somos, en palabras de los autores, un país en desarrollo más que cobra muy poco en impuestos. No debería sorprendernos si recordamos las métricas revisadas sobre la debilidad del estado peruano.

GRÁFICO N°7: PRESIÓN FISCAL EN PERÚ, 2000-2019

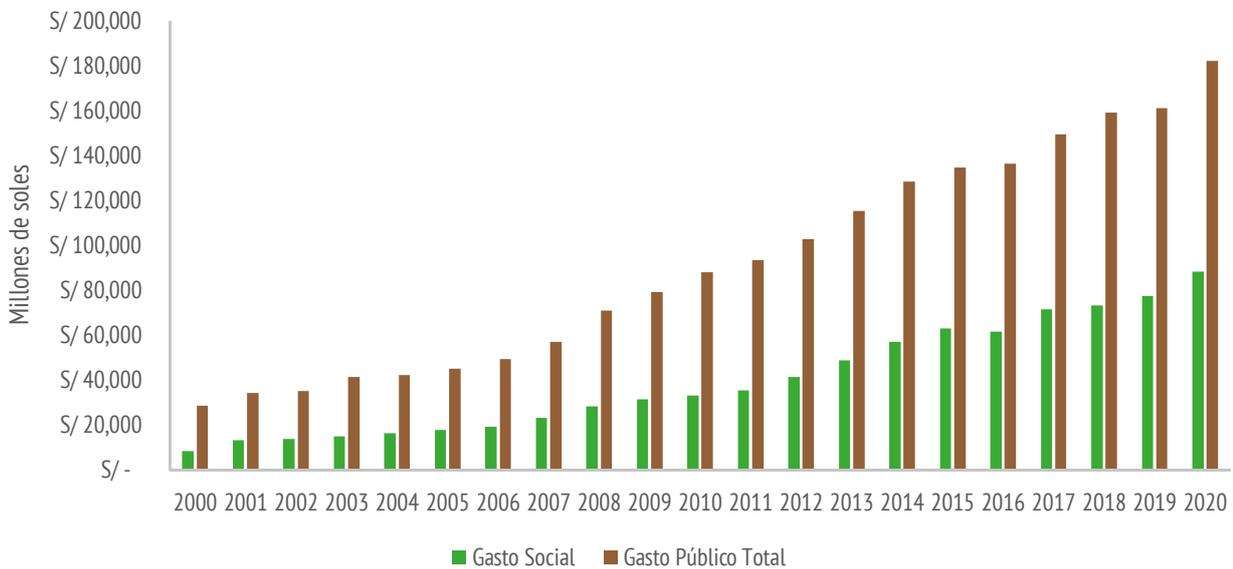


Fuente: BCRP. Elaboración propia.

Pero lo cierto es que, si el PBI crece, una presión tributaria similar significa que contamos con más recursos en el presupuesto público. Es positivo que buena parte de esos recursos extra hayan sido dedicados al gasto social, tal como se muestra en el gráfico # 8.

A medida que ha aumentado el gasto público total, el tamaño del presupuesto público, ha aumentado de manera proporcional el gasto social.

GRÁFICO N°8: GASTO PÚBLICO TOTAL Y GASTO SOCIAL EJECUTADO (MILLONES DE SOLES), 2000-2019

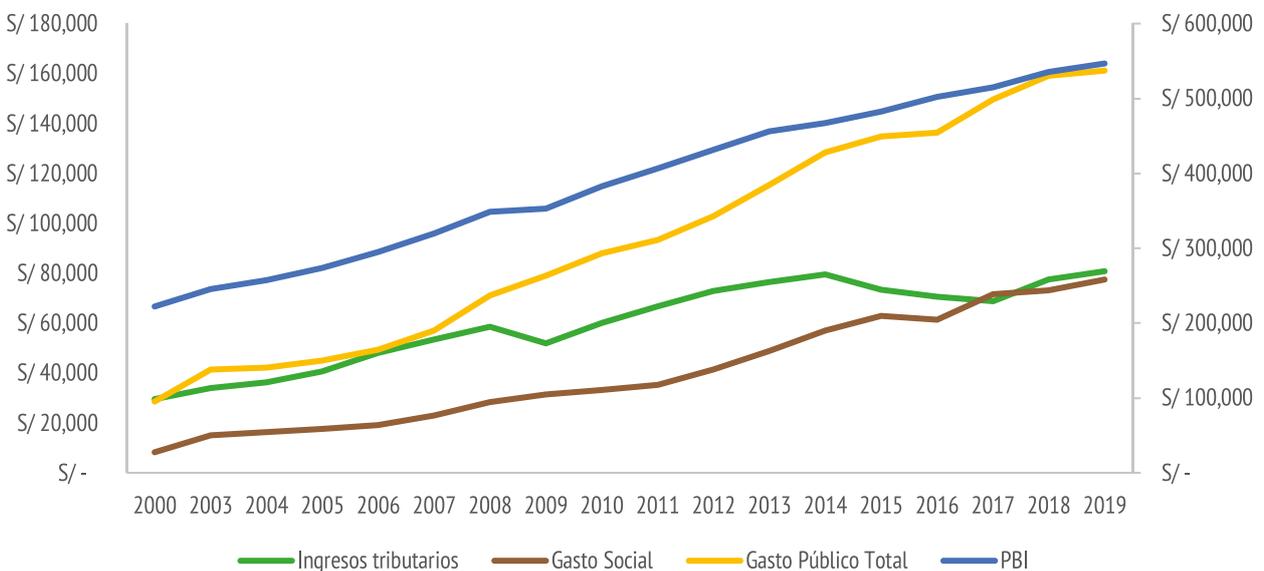


Fuente: SIAF-MEF. Elaboración propia

El gráfico # 9 nos permite identificar una tendencia interesante, cual es la del compromiso de los diversos gobiernos con el gasto social, que sigue creciendo a pesar del estancamiento en los ingresos tributarios. Se tiene evidencia que este gasto se ha dedicado a ampliar la cobertura de los servicios de educación y de salud, así como los programas sociales dirigidos a aliviar la pobreza

y la pobreza extrema, pero el camino por recorrer para aumentar la calidad de estos servicios todavía es significativo (Guadalupe et. al., 2017) (Vegas y Paredes, 2015) (MINSA 2016). Y, aún a pesar de estos avances, todavía podemos encontrar a mujeres peruanas como las descritas en el primer párrafo de este ensayo.

GRÁFICO N° 9:
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL, GASTO PÚBLICO TOTAL, PBI E INGRESOS TRIBUTARIOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2007, 2000-2019



Fuente: SIAF-MEF, BCRP. Elaboración propia.

REFLEXIONES FINALES

Este artículo pretende ser una invitación para profundizar en los temas de desarrollo que tendemos a pasar por alto. El crecimiento económico es muy importante para mejorar las condiciones de vida de las personas, pero no es suficiente. Para poder convertirse en desarrollo, necesitamos ser capaces, como sociedad, de garantizar los derechos a todos los ciudadanos, y no solo a aquellos que se están beneficiando directamente del crecimiento económico, situación reflejada en el aumento de sus ingresos. Para tener un estado que sea un efectivo garante de derechos, nuestro estado

tiene que ser fuerte, tiene que ser eficaz y eficiente brindando servicios a los ciudadanos. Pero un estado fuerte se sostiene en fuertes capacidades de recaudación tributaria y esta, a su vez, depende de variables que responden a nuestra capacidad de organizarnos social y políticamente.

Sin estado fuerte, esa niña que vive con su madre, cuyos ingresos la colocan en el decil más pobre de los pobres, crecerá para seguir siendo pobre.



BIBLIOGRAFÍA

Aldana, U., Clausen, J., Cozzubo, A., Trivelli, C., Urrutia, C., & Yancari, J. (2018). *Desigualdad y pobreza en un contexto de crecimiento económico*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). (2021). Estadísticas – series. Recuperado de <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/>

Barrantes, R. & Grompone, A. (2015). *¿Entrampados o encauzados?: los retos del crecimiento económico del Perú del siglo XXI*. Instituto de Estudios Peruanos.

Besley, T., & Persson, T. (2014). Why do developing countries tax so little? *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 99–120. <https://doi.org/10.1257/jep.28.4.99>

Cooperación Latinobarómetro (2018). Latinobarómetro 2018. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

El Comercio (2020). Congreso de la República 2020 – 2021. Recuperado de <https://especiales.elcomercio.pe/?q=especiales/congresistas-electos-2020-2021-ecvisual-ecpm/index.html>

El Comercio (2021). Tú decides – Elecciones Generales 2021. Recuperado de <https://especiales.elcomercio.pe/?q=especiales/elecciones-2021-conoce-candidatos-partidos-politicos-mdd-ecvisual-ecpm/index.html>

FutureBrand (2018). Country Brand Report – América Latina. Recuperado de https://www.futurebrand.com/uploads/CBR-17_18.pdf

Guadalupe, C.; León, J.; Rodríguez, J.; & Vargas, S. (2017). Estado De La Educación En El Perú Análisis Y Perspectivas De La Educación Básica. <http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Estado%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2021a). Encuesta Nacional de Hogares – Metodología Actualizada. Módulo empleo e ingresos del 2004 al 2019. Recuperado de <http://inei.inei.gob.pe/microdatos/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2021b). Series Nacionales. Recuperado de <http://webapp.inei.gob.pe:8080/sirtod-series/>

Inter-Parliamentary Union (2019). Women in national parliaments. Recuperado de <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

IPSOS (2020). Informe de Identidad Nacional – Julio 2020. Recuperado de https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-07/informe_de_opinion_julio_2020_-_identidad_nacional.pdf

Lindert, P. H., & Mazzoni, R. R. (2011). El ascenso del sector público, el crecimiento económico y el gasto social: La historia; Vol II: Evidencia nacional (en CD). Fondo de Cultura Económica.

McMillan, J., & Zoido, P. (2004). How to subvert democracy: Montesinos in Peru. *Journal of Economic Perspectives*, 18(4), 69–92. <https://doi.org/10.1257/0895330042632690>

Ministerio de Salud (MINSA) (2016). Informe para la Transferencia de Gestión del Ministerio de Salud – Periodo 2011 -2016. <http://bus.minsa.gob.pe/local/MINSA/3684.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2021). Portal de Transparencia Económica. Recuperado de <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

Reporters without borders (2020). 2020 World Press Freedom Index. Recuperado de <https://rsf.org/en/ranking>

Tanaka, M. (2007). El sistema de partidos ‘realmente existente’ en el Perú, los desafíos de la construcción de una representación política nacional y cómo enrumbar la reforma política. *Consorcio de Investigación Económica y Social*.

Transparency International. (2020). Corruption Perceptions Index. Recuperado de <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>

Vegas, M.; & Paredes, S. (2015). Educación de calidad con equidad para el desarrollo nacional. https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/eje_4_1dpcompleto_educacion-mvegas_y_sparedes.pdf

Vision of Humanity (2020). Global Peace Index 2020. Recuperado de https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/10/GPI_2020_web.pdf

World Justice Project. (2020). Rule of Law Index. Recuperado de <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/Peru>