

**EL EFECTO DISTRIBUTIVO DE LA POLITICA  
FISCAL: PERU, 1970-1990**

**Por: ADOLFO FIGUEROA  
ILIIICH ASCARZA**

Serie Documentos de Trabajo  
Junio, 1991

Nº 96

Este documento presenta algunos resultados del trabajo de investigación "Crisis y Distribución" que forma parte del programa de actividades del Consorcio de Investigación Económica (CIUP, DESCO, IEP, GRADE y PUCP) y ha sido desarrollado con la ayuda de una donación del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID) y de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

EL EFECTO DISTRIBUTIVO DE LA  
POLITICA FISCAL: PERU, 1970-1990

Por

Adolfo Figueroa e  
Ilich Ascarza  
Departamento de Economía, PUC  
Lima, junio, 1991

1. INTRODUCCION:

La crisis económica por la que atraviesa el Perú desde hace más de una década ha significado una pauperización drástica de las masas populares. En un trabajo anterior (Figueroa, 1990) se ha examinado el componente de los ingresos privados de la población en esa pauperización. Allí se encontró que la caída en los salarios reales, en los ingresos reales de los auto-empleados y el aumento en la tasa de desempleo redujeron la capacidad de compra de bienes privados, en el mercado, de las masas populares.

En este trabajo se intenta analizar el otro componente del nivel de vida: el acceso a los bienes públicos. Para ello se hará un exámen de la política fiscal expresada en los niveles de ingresos y gastos fiscales, así como en su estructura.

La pregunta central es: ¿Cuál ha sido el papel de la política fiscal en la pauperización de las masas? ¿Ha sido un factor que ha contribuido a ello o ha evitado un mayor desastre social?.

El análisis cubre el período 1970-1990. Así, en un período largo, se puede encontrar algunos cambios, y también continuidades, en los varios regímenes presidenciales que gobernaron el Perú en este período. También se incluye en el análisis los primeros seis meses del gobierno actual del Presidente Fujimori.

El trabajo tiene como epílogo el análisis de la epidemia del cólera. Se trata de establecer su relación con la política fiscal.

## 2. NIVEL DE INGRESOS TRIBUTARIOS:

El ingreso tributario del gobierno central se expandió de manera continua durante la década del 70. Así, el nivel del ingreso tributario de 1980 era, en términos reales, el doble del nivel logrado en 1970.

A partir de 1981, el ingreso tributario descendió considerablemente. Aparte de los años 1984 y 1985, cuando éste aumentó a una tasa de 13% y 16% respectivamente, el resto de los años la caída ha sido sostenida. El nivel del ingreso tributario de 1988 equivalía al de 1970, y el de 1989 y 1990 representaba solo el 50% de ese mismo año, es decir, el 25% del nivel alcanzado en 1980. El gobierno ha experimentado, pues, una drástica reducción en su ingreso tributario real en la década del 80. (Véase el cuadro 1).

En términos de su participación en el PBI, el ingreso tributario mantuvo un comportamiento relativamente estable entre 1970 y 1977, con un promedio alrededor del 11% del PBI. En los tres últimos años de la década se elevó hasta llegar, en 1980, al 16%. Sin embargo, a partir de este año la participación empezó a caer: en el período 1981-1985 se ubicaba entre 11% y 13%, y de allí en adelante la caída fue drástica. En 1989 y 1990 llegó a representar sólo 6%, como puede verse en el cuadro 2.

Estos datos indican el grado en que el gobierno central se ha empobrecido, no solo en términos absolutos, sino también en términos relativos. Hubo, claramente, una transferencia de ingresos del gobierno central al resto de la economía.

¿Cuáles son los factores que explican el comportamiento del ingreso tributario?

Aquí establecemos la proposición de que existen tres factores explicativos, los que tendrían distinta preponderancia dependiendo del período que se considere. Estos factores son: el nivel de actividad económica, la tasa de inflación y las tasas tributarias.

A lo largo de todo el período analizado vemos que cuando la economía se estanca o entra en recesión el ingreso tributario cae, tanto en términos reales como de su participación en el PIB. Así lo indica la experiencia en los años 1978, 1982, 1983, 1988, 1989 y 1990. No existe período en el cual la actividad económica haya caído y el ingreso tributario haya aumentado. (Véase el cuadro 3.A).

De igual modo, los datos indican que el aumento del ingreso tributario ocurre en períodos de expansión de la actividad económica. La expansión, ciertamente, amplía la base tributaria y, con tasas tributarias dadas, lleva a una mayor recaudación tributaria.

Los años 1985 y 1986 constituyen una excepción a esta relación positiva. Evidentemente en este período se dieron cambios en los otros factores. Sobre esto

volveremos mas adelante.

Adicionalmente queremos sugerir que la sensibilidad del ingreso tributario es muy alta tanto para la expansión como para la contracción de la actividad económica, lo que significa que la elasticidad de recaudación tributaria respecto a la variación del PBI debe ser mayor a 1. Empíricamente, esta relación se verifica por el comportamiento del ingreso tributario como proporción del PBI, ratio que se mueve en la misma dirección del cambio en el PBI. Por tanto, una condición necesaria, aunque no suficiente, para elevar los ingresos tributarios es elevar el nivel de actividad de la economía.

En la literatura económica existe la proposición de que a mayores tasas de inflación la recaudación tributaria será menor. Esta proposición también tiene validez empírica en el Perú. En el período de hiperinflación, 1987-1990, se observa la más drástica caída en la recaudación tributaria, tal como se puede apreciar en el cuadro 3.B.

Una tasa muy alta de inflación lleva a redistribuciones muy drásticas del ingreso. Esta proposición también se aplica al gobierno. Con la alta inflación, el gobierno pierde ingresos tributarios reales, debido al llamado "Efecto Olivera-Tanzi".

Finalmente, el ingreso tributario varía cuando se implementan medidas que modifican las tasas tributarias. Se observa que en los períodos de cambio de régimen político el ingreso tributario registra incrementos transitorios. Esto puede atribuirse a dos factores. Por un lado, los gobiernos salientes se esfuerzan por sanear las cuentas fiscales como parte de una lógica política de salvaguardar su imagen; por otro, las diversas reformas, incluidas las de carácter tributario, generalmente se implementan al iniciarse un nuevo gobierno. Sin embargo, el hecho estilizado muestra que tales reformas han tenido efectos solo transitorios y no han significado transformaciones radicales en el sistema tributario. Por otro lado, los períodos de transición generalmente son acompañados de expectativas positivas sobre el nivel de actividad que pueden elevar la base tributaria.

En suma, las variaciones en la recaudación tributaria real desde 1970 parecen estar explicadas fundamentalmente por las variaciones en el nivel de actividad y en la tasa de inflación. Pero estos dos factores explicativos no son independientes. Un hecho estilizado en el Perú es, precisamente, la ocurrencia simultánea de mayores recesiones con mayores tasas de inflación.

En este sentido, el comportamiento del ingreso tributario en el período 1986-87 es un caso muy particular.

En este período el PIB aumentó y la inflación cayó drásticamente, pero el ingreso tributario se redujo. La explicación a este hecho esta, evidentemente, en los cambios en las tasas tributarias. En particular, los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, que tienen una fuerte preponderancia en el proceso inflacionario, se mantuvieron retrasados haciendo que el ingreso tributario relacionado al consumo de bienes y servicios públicos cayeran. Pero paralelamente no se elevaron significativamente los impuestos directos, pues se permitieron diversas reducciones y exoneraciones tributarias que habrían amortiguado el efecto de las caídas en los impuestos indirectos.

### 3. ESTRUCTURA TRIBUTARIA:

¿Cuáles fueron los cambios ocurridos en la estructura tributaria que han acompañado a la drástica caída del nivel de ingreso tributario?. ¿Cuál fue el carácter de esos cambios?. ¿Quiénes dejaron de pagar impuestos y quienes continúan haciéndolo?.

Los cambios en la estructura del ingreso tributario pueden verse en el cuadro 4. Un hecho notable de los últimos años se refiere a la menor participación de los

impuestos directos (1). A principios de la década del 70 esa participación era de 39% del ingreso tributario total, en 1980 esta cifra llegaba al 35%, y en 1990 la participación llegó a sólo 15%.

En términos absolutos en 1990 se recaudó menos del 20% de impuestos directos de lo que se hizo en 1970; y en términos de su participación en el PBI, se pasó de 4.7% en 1970 a 0.9% en 1990.

Debemos precisar que el comportamiento de los impuestos directos ha estado determinado prácticamente por el comportamiento de los impuestos a la renta. La recaudación por impuestos al patrimonio ha sido pequeña y relativamente estable, en términos reales y de su participación en el PBI. Ello explica su mayor relevancia en los impuestos directos durante los últimos años. Los impuestos directos cayeron en la última década, fundamentalmente, porque los impuestos a la renta cayeron.

Una transformación importante ha sido, entonces, la disminución relativa del impuesto directo. La recaudación tributaria en los años 80 se sustenta mayormente en impuestos indirectos. La participación de los distintos impuestos indirectos en el ingreso tributario total ha sido errática a lo largo de todo el período, como puede verse en el cuadro 4.

La participación del impuesto a la importación varió en un rango de 12% y 25% entre 1970 y 1980, promediando 16%. Entre 1981 y 1989 la participación promedio fue de 20%, aunque el rango de variación fue mas corto, entre 15% y 23%. En 1990 la participación del impuesto a la importación en el ingreso tributario total fue de 11%, la mas baja de todo el período analizado.

Con respecto a la participación del impuesto a la exportación en el ingreso tributario, debemos decir que se presenta algo curioso. Los primeros años de la década del 70 la participación era insignificante (0.6% aproximadamente), ésta empezó a elevarse a partir de 1974 hasta representar en 1979 el 18% de los ingresos tributarios. Luego de ese año cayó drásticamente a los niveles de inicios de los 70.

Por otro lado, los impuestos a la producción y consumo han tenido una participación muy importante en el ingreso tributario, tal es así que éstos parecen haber determinado su comportamiento e incluso el del ingreso tributario total. Todos los años el impuesto a la producción y consumo tuvo un peso relativamente mayor que el resto de impuestos y sus variaciones eran seguidas de variaciones del impuesto total en la misma dirección, es decir, hay una dependencia de la recaudación total del impuesto a la producción y

consumo y esa dependencia ha sido mayor en la última década, salvo algunos años.

Cabe señalar que dentro del impuesto a la producción y consumo el impuesto selectivo al consumo de combustibles ha cobrado relevancia significativa aunque variada, según los periodos. Así, en 1985 llegó a representar más del 50% del impuesto a la producción y consumo, más del 37% del impuesto indirecto y más del 32% del ingreso tributario total. En 1990 esas participaciones eran de 47%, 39% y 28% respectivamente.

En la sección anterior hemos planteado que los niveles de recaudación tributaria están relacionados al comportamiento de la actividad económica, al nivel general de precios y a las normas relacionadas al sistema tributario. Estos factores también parecen haber influido en el cambio de estructura tributaria que acompañó al cambio de los niveles. En particular, la inflación afecta principalmente la recaudación de aquellos impuestos que se cobran con un intervalo de tiempo mayor, por la pérdida de su valor real, y que no tienen plenamente identificada su base, ni están sujetos a indexación. Esto es, precisamente, el caso de los impuestos directos.

#### 4. NIVEL DE GASTOS:

Durante la década del 70 el nivel del gasto del gobierno central aumentó sostenidamente, casi al mismo ritmo en que aumentaban los ingresos tributarios. En 1980 ese gasto era, en términos reales, mas del doble del nivel alcanzado en 1970. A diferencia del ingreso tributario, el nivel del gasto se mantuvo mas o menos constante entre 1981 y 1986. Pero a partir de 1987 la caída se ha hecho muy notoria. El nivel del gasto de 1990 representaba el 77% del nivel de 1970 y solo el 38% del registrado en 1980.

Como proporción del FBI, el gasto del gobierno central mostró un comportamiento algo errático, con una clara tendencia a aumentar hasta 1983. Este año se acercó a 25% comparado con 17% alcanzado en 1970. A partir de 1984 esa proporción cayó drásticamente; en 1989 era menos del 12%.

En términos per cápita, el gasto del gobierno central también creció en la década del 70, en 1980 era 54% más que en 1970. Asimismo, la caída ha sido dramática en la última década. Así, el nivel de 1990 representaba apenas el 46% del alcanzado en 1970 y el 29% del nivel de 1980. (Véase el cuadro 5.A).

¿Cuál es la explicación a la reducción del gasto real

del gobierno central?.

La respuesta la debemos encontrar en el debilitamiento de la capacidad de financiar los gastos, sobre todo durante los últimos años. En ese debilitamiento tiene mucho que ver la caída del ingreso tributario.

Si bien los datos indican que el nivel del gasto ha sido mas estable que el del ingreso tributario, también indican que en periodos largos, el gasto del gobierno central tiende a ajustarse al ingreso tributario. El ajuste es lento, con rezagos y no es total, pero se lleva a cabo.

La lentitud, rezagos y parcialidad del ajuste respondería a la posibilidad que se tiene de financiar los gastos con otras fuentes tanto internas como externas y obviamente a las decisiones políticas de cada gobierno. Pero, en cualquier caso, en periodos largos el nivel del gasto no parece ser independiente del nivel del ingreso tributario. (Véase el gráfico 1).

##### 5. ESTRUCTURA DEL GASTO:

¿En qué medida ha cambiado la estructura de gastos del gobierno central en el periodo analizado?. ¿Qué tipos de

gastos han reducido su participación en el nivel del gasto total?.

El análisis puede hacerse en dos partes: en términos de la clasificación económica del gasto y de su clasificación sectorial. La primera clasificación divide el gasto del gobierno central en gastos corrientes, gastos de capital y gastos en amortización de deuda. La segunda clasificación lo divide en gastos en sectores económicos, sociales y generales.

#### 5.1. Clasificación Económica.

En términos reales, así como de su participación en el PBI, los gastos corrientes han tenido una evolución muy similar a la de los gastos totales, variaron en el mismo sentido y casi en la misma proporción.

Por tanto, las variaciones en la participación de los gastos de amortización de la deuda estuvieron acompañadas de variaciones en sentido contrario en la participación de los gastos de capital, como puede verse en el cuadro 6.A.

En este proceso aparentemente competitivo, los gastos de capital han perdido importancia, sobre todo en la última

década. En 1980 los gastos de capital representaban el 19% del gasto total, mientras que el de amortización era de 15%; en 1985 esas proporciones eran de 12% y 27% respectivamente y en 1990 de 8% y 21%. Esto indica, claramente, que el gobierno ha dado mayor importancia a la amortización de su deuda que a la realización de inversiones.

Los gastos de capital en 1990 representaron, en términos reales, el 31% del nivel alcanzado en 1970 y solo el 16% del nivel de 1980. En términos de su participación en el FFI, pasó de 3.57% en 1970 a 1.3% en 1990.

En cuanto a la composición de los gastos corrientes, debemos destacar que los gastos en remuneraciones y bienes y servicios sufrieron una reducción en su participación durante la década pasada; entre 1970 y 1980 pasaron de 42% a 27% y de 8% a 4% respectivamente. En este mismo período la participación de los gastos de defensa e intereses se elevaron significativamente, sobre todo los últimos, que pasaron de 7% en 1970 a 24% en 1980. Durante la última década las remuneraciones y bienes y servicios elevaron ligeramente su participación, la de los gastos en defensa cayó y la correspondiente a intereses solo cayó a partir de 1986, aparentemente por la necesidad de atender otros, gastos, aunque en 1990 se elevó nuevamente llegando al 36%.

Una conclusión es clara: en un contexto en el que los gastos totales del gobierno central, en términos reales y de su participación en el PBI, han caído drásticamente, hubieron dos tipos de gastos que han aumentado, ambos relacionados a la deuda del gobierno central: Intereses y amortizaciones. Por otro lado, los rubros que mas han caído fueron los de remuneraciones y de capital. El caso de remuneraciones es dramático si se tiene en cuenta que los últimos años ha aumentado el número de trabajadores en la administración pública.

## 5.2. Clasificación Sectorial.

Sectorialmente los gastos del gobierno central se dividen en económicos, sociales y generales. Los gastos de carácter económico, son gastos en sectores la producción; los de carácter social se refieren a gastos en educación, salud, vivienda y trabajo; y los gastos generales estan referidos a la administración general, defensa, interior y servicios de deuda.

La participación de los gastos generales en los gastos totales ha aumentado hasta 1985 para luego caer un poco en el último quinquenio. En 1970 equivalía al 52% del gasto total, en 1985 al 71% y en 1989 al 61%. De los gastos

generales, los equivalentes a servicio de deuda han aumentado exageradamente su participación.

El gasto de carácter económico ha mostrado una gran variabilidad en su participación durante todo el periodo, pero desde 1981 la tendencia ha sido a la baja. En 1981 representaba el 18% del gasto total y en 1989 solo el 12%.

El gasto de carácter social (2) también redujo su participación. Entre 1970 y 1985 esa participación cayó lentamente de 27% a 17%, en 1986 se elevó al nivel de participación que había alcanzado en 1981, es decir 21%. En 1989 esta participación fue prácticamente la misma, pero en 1990 cayó drásticamente a 13%. (Véase el cuadro 5.C.)

En términos reales, el gasto social aumentó en la década del 70. Hacia 1980-81 era 50% mayor que el nivel de 1970. A partir de 1982 se ha dado una caída continua (excepto en 1986). En 1990 el gasto social real era apenas el 39% del nivel de 1970, y el 25% de 1980. Como proporción del PIB, la caída del gasto social durante la última década también es clara. En 1980 representaba el 4.6%, en 1985 el 3.9% y en 1990 el 1.4%.

Dado el rápido crecimiento demográfico, la disminución del gasto social real en términos per cápita es aún mas

dramática. El nivel de 1990 representaba solo el 25% del de 1970 y el 20% del de 1980.

Adicionalmente, debemos mencionar que los gastos reales de capital en los sectores sociales se han reducido significativamente. Así, en 1990, este gasto equivalía al 34% del de 1970 y al 14% de 1980. Si tenemos en cuenta el creciente aumento de personal en estos sectores, podemos concluir que hemos venido asistiendo a un proceso de deterioro cuantitativo y cualitativo del servicio social prestado por el Estado. No es solo una cuestión de caída de los niveles, sino también de la calidad del gasto social.

Debemos mencionar que dentro del gasto social, los rubros correspondientes a educación y salud han mantenido una participación relativamente estable desde 1970. El sector vivienda y construcción, en cambio, ha sufrido una disminución en su participación, como puede verse en el cuadro 6.B. Recordemos que éste rubro incluye los servicios de agua y desague en las áreas urbanas.

En suma, los cambios observados en la composición del gasto público indican que se ha dado prioridad a los gastos generales, específicamente a los servicios de la deuda externa. Los gastos sociales no tuvieron prioridad, su participación en el gasto público cayó secularmente pero de

manera más drástica en 1990. Una consecuencia es que, en términos per cápita, el gasto social real ha caído en el Perú a niveles simplemente increíbles.

## 6. UNA PRIMERA EVALUACION DEL EFECTO DISTRIBUTIVO DE LA POLITICA FISCAL

En un trabajo anterior (Figueroa, 1990), se ha demostrado que en el periodo de crisis la distribución del ingreso generado por el mercado se hizo mas desigual. Y, como consecuencia, la pobreza ha aumentado. Aquí, queremos establecer la proposición de que esa mayor desigualdad y pobreza han sido reforzadas por la política fiscal.

Evaluamos la validez empírica de esta hipótesis en dos partes. Primero se analiza el efecto de los ingresos y gastos del gobierno central sobre la desigualdad del ingreso. Luego se discute los efectos sobre el grado de pobreza de la población.

### 6.1. Efectos Sobre la Desigualdad:

El análisis que haremos tiene como base lo siguiente: los ingresos y gastos fiscales alteran la distribución del ingreso existente en un periodo dado sólo en la medida que

experimenten cambios en su estructura. Esto resulta de asumir que cada rubro del presupuesto tiene un efecto definido, sea éste progresivo, regresivo o neutral.

Por tanto, para determinar la incidencia distributiva de los ingresos y gastos fiscales debemos evaluar cómo ha cambiado la estructura de ambos. Hacemos esta evaluación por separado.

a) Ingresos Tributarios:

Los trabajos orientados a evaluar el grado de progresividad o regresividad del sistema tributario en el Perú son escasos y divergentes en sus conclusiones.

Musgrave (1965) estimó que la carga tributaria se ubicaba en el segundo cuartil mas bajo de la pirámide de ingresos, lo que la hacía inequitativa. La Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de desarrollo (1969) plantearon la posibilidad de que la distribución del ingreso en el Perú es más desigual cuando se considera el efecto del sistema tributario. Shane Hunt (1971) encuentra que el sistema tributario en el Perú no tenía un claro efecto redistributivo y debía considerársele mas bien como neutral. Por su lado, Webb (1972) llega a la conclusión de que el sistema es progresivo pero solo en los percentiles

superiores de la distribución. Finalmente, en un trabajo reciente Vega y Gonzales (1989) defienden la hipótesis de que el sistema tributario es progresivo.

No podemos cuestionar la validez de los resultados de las anteriores investigaciones para los periodos de estudio correspondiente. Sin embargo, queremos proponer aquí la hipótesis de que el efecto que hoy tiene el sistema tributario sobre la distribución del ingreso en el Perú es menos favorable (o más desfavorable) del que habría tenido en otros periodos. Si a inicios de los años 70 el sistema era progresivo, hoy es menos progresivo o se habría tornado regresivo. Si era regresivo, hoy es más regresivo aún.

Para demostrar la hipótesis anterior debemos determinar cual es la incidencia económica (efectiva) del sistema, es decir, las cargas que en realidad recaen sobre los diferentes estratos de la población. Para ello no es suficiente conocer su incidencia legal, es decir, sus tasas de impuestos vigentes, la base imponible, las exoneraciones, las formas de pago, los porcentajes estimados de erosión, etc. También hace falta evaluar las posibilidades de evasión y de traslación de los contribuyentes.

Ese análisis está fuera del alcance de este trabajo y

aquí nos limitamos a describir algunos rasgos del sistema tributario que sugieren un apoyo empírico a nuestra hipótesis.

Antes de ello, debemos tener en cuenta que los impuestos pueden gravar las fuentes o los usos del ingreso (Foxley, 1980). Si tuvieramos condiciones competitivas, la incidencia económica de ambas serían equivalentes. Sin embargo, las características no competitivas de nuestros mercados indican que el patron efectivo de incidencia depende de cual de los dos se elija. Además en ello influye bastante las capacidades de traslación de impuestos de grupos con relativo poder en los mercados.

En el caso peruano, los impuestos de mayor relevancia lo constituyen los impuestos indirectos que gravan, sobre todo, los usos del ingreso y recaen en los consumidores. En 1970, representaban el 60% del ingreso tributario total, en 1980 el 65% y en 1990 llegaron al 85%.

Dentro de los impuestos indirectos, los que mayor significancia tienen son los correspondientes al Impuesto General a las Ventas y al Impuesto Selectivo al Consumo. Por cierto, la discusión mayor sobre la progresividad o regresividad de los impuestos indirectos se centra en esos impuestos.

En el caso del impuesto general a las ventas, es un impuesto de tasa única que exoneraba generalmente a algunos bienes y servicios que tienen relativa importancia en la canasta de consumo de las familias pobres. Ello indujo a algunos a plantear la hipótesis de que en los años 60 y 70, su incidencia sea en alguna medida progresiva. Si tenemos en cuenta que en los últimos años se han eliminado gran parte de las exoneraciones que alcanzaban a esos bienes y servicios básicos, ciertamente, ya no se puede aceptar esta hipótesis.

Con respecto al impuesto selectivo al consumo, éste se estructuró en base a la asignación de tasas nominales diferenciadas para los diferentes bienes y servicios de acuerdo a la importancia otorgada a las canastas de consumo de las familias de diferentes estratos. Además, hubo siempre una serie de bienes y servicios que no estaban afectos, por lo que se le podría otorgar el carácter de progresivo.

Sin embargo, la frecuencia de los cambios en las tasas y en la cobertura de los bienes y servicios nos hace pensar que su incidencia distributiva habría sido mas bien variable.

Es posible que en algunos años el impuesto selectivo al

consumo haya sido progresivo, como ha sido sugerido en algunas ocasiones. Pero también pudo haber sido regresivo en otros periodos.

Puede evaluarse esto comparando la estructura de tasas y cobertura de ese impuesto entre periodos distintos; es decir, observando el cambio en el número de tasas, la cobertura de bienes y servicios afectos y las tasas correspondientes.

No disponemos de la información necesaria para ello, pero sí es posible ver, tal como lo hacen Vega y Gonzales (1989), cómo han evolucionado las tasas de los principales bienes y servicios en 1986, 1987, marzo de 1988 y junio de 1990.

En el cuadro 7 puede verse que han caído más las tasas correspondientes a los bienes y servicios mayormente consumidos por familias acomodadas. El rango de variación de tasas es más estrecho en junio de 1990, de 5% a 100%. En 1986 las tasas iban desde 5% hasta 145%, en 1987 desde 5% hasta 205%, en marzo de 1988 de 25% a 300%. Esto sugiere una menor progresividad (o mayor regresividad) del impuesto selectivo al consumidor.

Si a esto sumamos los efectos regresivos del impuesto

selectivo al consumo de Combustibles, podemos concluir que en junio de 1990 el impuesto selectivo al consumo era menos progresivo (o mas regresivo) que en 1988. Esta conclusión tendrá mayor validez aún para la segunda mitad de 1990, pues fue impresionante el incremento de la tasa de impuesto correspondiente a los combustibles: pasó de 24% en junio de 1990 a 134% en agosto de 1990. Para el resto de bienes y servicios afectos rigen solo tres tasas de 10%, 20% y 30%. No solo la recaudación por impuesto selectivo al consumo descansa en este impuesto, sino prácticamente toda la recaudación por impuestos indirectos. El objetivo era elevar la recaudación de manera simple, los objetivos distributivos no contaban.

Debemos justificar nuestra evaluación de que el impuesto a los combustibles tiene efecto regresivo. Desde el inicio, hay que precisar que el efecto del impuesto selectivo al consumo de combustibles no debe verse, como muchos lo hacen, sólo a través de su impacto en el consumo directo de la gasolina. El efecto más significativo está en los costos de transporte. En el caso del pasaje urbano, es evidente que el impacto sobre los grupos de bajos ingresos es muy significativo. El gasto en pasajes (cuatro viajes diarios) de un obrero que gana salario mínimo podría representar entre un cuarto o un tercio de ese salario, según la época de ajuste de precios. Dificilmente se puede esperar estas

proporciones en el gasto en gasolina en los grupos de ingresos altos.

Hay además, otro efecto indirecto. Cuando la gasolina aumenta de precio, todos los precios de la economía se elevan, se genera más inflación y el impacto distributivo es regresivo.

Según Foxley (1980), la diferencia entre la incidencia legal y efectiva, en el caso chileno, se debió en parte a la tendencia a aplicar impuestos indirectos, y en especial, a la importancia relativa del volumen de impuestos que recae sobre bienes de consumo masivo. Precisamente la estructura tributaria en el Perú ha evolucionado en ese sentido. Hay una creciente participación de los impuestos indirectos; y como dice Solezzy (1990) los impuestos de carácter masivo en el sistema actual son significativos.

El carácter oligopólico de los mercados en los que operan las grandes unidades empresariales sugieren que la diferencia entre la incidencia efectiva y la legal de los impuestos que gravan sus rentas debe ser muy importante. Sin embargo, el sistema peruano no establece diferencia entre ellas, pues grava con una sola tasa (30%) las rentas de todas las personas jurídicas (3). El problema es mayor si tenemos en cuenta que en un contexto inflacionario como

el que nos caracteriza, en el que los precios se están modificando continuamente, las empresas están reacomodando persistentemente sus precios para protegerse e incluso sacar ventaja de ese contexto. En tal contexto les debe ser más fácil a las empresas trasladar sus cargas tributarias a los consumidores.

En el caso de impuesto a la renta de personas naturales, el sistema es mucho menos progresivo que antes. Vega y Gonzales (1989) lo demuestran al comparar las escalas de impuestos de 1980 sobre los tramos de renta imponible. En 1980 existía una escala de 12 tasas de impuestos que iban desde 5% hasta 65%, en 1987 existían solo 9 tasas, de 8% a 45%. Actualmente el rango es aún menor, y la tasa máxima es de 37%.

Otro impuesto directo a evaluar es el correspondiente al patrimonio. Conceptualmente se constituye en un medio para corregir la distribución desigual de la riqueza. Puede captar recursos equitativamente sin generar mucha interferencia en la asignación de recursos, (Foxley, 1980). Sin embargo, esa capacidad no es aprovechada en nuestro medio. La participación del impuesto al patrimonio siempre fue pequeña, aunque en 1990 experimentó un aumento. La estructura legal del mismo fue progresiva hasta el año pasado, tanto para el caso de personas jurídicas como

naturales.

Actualmente, la progresividad para el caso de personas jurídicas se ha eliminado. Se estableció una tasa única (2%) al valor neto del patrimonio y se eliminaron una serie de exoneraciones. A ello hay que sumar los problemas de avalúo del patrimonio que se presentan.

b) Gastos fiscales:

Un análisis exhaustivo del impacto distributivo de los gastos del gobierno central exigiría la evaluación individual de cada tipo de gasto. De tal análisis se llegaría a determinar cuáles son los gastos que tienen incidencia distributiva separable y las que no son separables. Y entre los primeros habría que distinguir los rubros que tienen efecto progresivo, regresivo o neutral. Debemos precisar que si un rubro separable experimentase variaciones sin que se modifique su estructura, no tendría efecto distributivo alguno.

Sería pretencioso intentar evaluar aquí todos los rubros separables. Aquí nos limitamos a analizar solo un rubro de estos gastos que, desde el punto de vista distributivo, tiene un claro efecto progresivo: los gastos sociales.

Como pudo verse en la sección 5, el gasto social es el que más ha caído entre los gastos del gobierno central, sobre todo en los últimos años. En 1970, la participación del gasto social en el gasto total fue de 26%, en 1980 de 20% y en 1990 apenas llegó al 13%. Si antiguamente la caída del ingreso real (de mercado) de las familias de los estratos bajos era amortiguada en alguna medida por los gastos sociales, hoy ya no lo es. Pues el gasto social actual es insignificante.

En resumen, la política fiscal ha reforzado la desigualdad durante la crisis en el Perú. Así lo sugieren el cambio en la estructura tributaria (hacia la mayor tributación indirecta) y el cambio en la estructura del gasto del gobierno central, donde los gastos sociales han disminuido considerablemente en relación al resto de gastos.

#### 6.2. Efectos Sobre la Pobreza:

En esta sección evaluamos el efecto de los ingresos tributarios y los gastos del gobierno central sobre la pobreza. Para esto nos centramos en el efecto de la política fiscal sobre el nivel de los ingresos reales de las familias de bajos ingresos.

Por el lado de la política tributaria podemos decir que en el período de crisis las familias de los estratos bajos sufrieron reducciones en sus ingresos debido a los crecientes impuestos indirectos que tenían que pagar. Esto no es sino la contrapartida del efecto regresivo sobre la desigualdad, argumentada arriba. La mayor pauperización, como resultado a los crecientes impuestos indirectos, ha debido ser considerable.

En países pobres como el Perú, el rol que juegan los gastos sociales en los niveles de vida de la población pobre es fundamental. El objetivo de éstos gastos es proporcionar los bienes y servicios básicos para esta población que por sí misma no puede adquirirlos en los mercados por su limitada capacidad de compra. Estos bienes son, en realidad, servicios básicos: salud, educación, agua, saneamiento ambiental.

Hemos mostrado ya que en el período de la crisis se ha dado una caída importante en el gasto social. En términos reales, en 1990 era solo el 39% de 1970 y el 25% de 1980; y en términos per cápita esas proporciones eran apenas de 25% y 20% respectivamente. Entonces, la transferencia en bienes y servicios públicos que llega a los grupos de bajos ingresos ha sido menor. Este hecho ha agravado la pobreza.

Es importante precisar que en la valoración de los bienes y servicios públicos no importa sólo el nivel real del gasto social, también importa la calidad del mismo y en ello influye mucho la manera en que se asigne el gasto. Anteriormente se vió que se destinó una proporción muy pequeña a inversiones en los diferentes sectores sociales, lo que ha llevado a un proceso de descapitalización de los servicios.

Los gastos corrientes en los sectores sociales no mantuvieron una buena coordinación con los gastos de capital, es decir, no fueron asignados en base a la concepción de que ambos son complementarios para conseguir el objetivo social. Es evidentemente que si alguno de ellos se rezaga de su nivel óptimo, respecto al otro, el gasto social perderá eficiencia. Esto se traducirá en pérdida de calidad.

Debe quedar claro que los niveles y estructura del gasto social no solo tienen, como a veces se cree, efectos en el largo plazo. También tienen repercusiones muy considerables en el corto plazo. Incluso podemos plantear la hipótesis de que los efectos del gastos social en el largo plazo depende en gran medida de sus efectos en el corto plazo.

La construcción de un hospital que se pondrá en

funcionamiento dentro de tres años puede no tener ningún valor para la población pobre de hoy si los gastos que garantizan su salud actual no son suficientes, pues talvez esta población nunca llegará a ver ese hospital; o si lo hacen, estará tan enferma que el hospital ya no podrá ayudarla.

Entonces, y en lo que se refiere a los gastos sociales, los bienes y servicios públicos que la población de menores recursos ha recibido en los últimos años han disminuido en cantidad y calidad.

En suma, el mayor empobrecimiento que han sufrido las masas en el Perú, en los últimos 15 años, debido a la caída en los salarios reales, en los ingresos reales de los auto-empleados y en las mayores tasas salariales, no ha sido compensada por la política fiscal. Por el contrario, la forma de recaudar impuestos (con mayor peso del impuesto indirecto) y la forma de asignar el gasto público (con menor peso en el gasto social) sugieren que la política fiscal ha contribuido al empobrecimiento de las masas.

## 7. POLITICA FISCAL DEL GABINETE HURTADO:

El gobierno de Fujimori se inició con un gabinete

ministerial, presidido por Hurtado Miller. Hurtado aplicó una política de ajuste bien dura conocida como la política del "shock". Cumpliendo con su promesa de retirarse si no lograba controlar la inflación, el ministro hurtado dejó el cargo despues de seis meses de gestión.

Aquí presentamos un resumen de los resultados de su política en lo que se refiere a los efectos distributivos del presupuesto fiscal. Para ello se compara los primeros seis meses del gobierno de Fujimori con los últimos siete del gobierno de García.

#### 7.1. Ingresos tributarios.

En materia de ingresos, no hubo una reforma tributaria significativa. Las medidas al respecto estuvieron orientadas a simplificar la administración tributaria y elevar rápidamente la recaudación sin preveer sus posibles efectos en la producción y, mucho menos, en la distribución de ingresos.

En julio de 1990, el sistema impositivo se caracterizaba por una decreciente presión tributaria; un elevado número de impuestos, alrededor de 70; excesivas exoneraciones; y una

ineficiente administración. A partir de agosto, el gobierno decidió corregir diversas distorsiones en los precios, entre éstos el de los combustibles y tarifas eléctricas, agua, y telecomunicaciones.

También adoptó medidas de emergencia de carácter tributario, entre las que puede mencionarse: el incremento de la tasa del impuesto selectivo al consumo que afecta a los combustibles, de 24% a 134%; la aprobación de una nueva estructura arancelaria, aplicación de un arancel mínimo de 10% y suspensión de exoneraciones y medidas para-arancelarias; la suspensión de exoneraciones vinculadas al Impuesto General a las Ventas y al Impuesto Selectivo al Consumo; la creación de contribuciones de naturaleza extraordinaria, como a la entrega de moneda extranjera por concepto de exportaciones, a los montos de bienes asegurados, a los patrimonios de las personas naturales y al excedente resultante de efectuar los ajustes por inflación en los estados financieros de las empresas.

En diciembre se anunció algunas medidas adicionales, entre las que destaca el aumento del precio de la gasolina en 63%, por los insuficientes resultados hasta entonces obtenidos.

Fruto de las medidas expuestas, entre agosto de 1990 y

enero de 1991 (período 2), el ingreso tributario elevó su nivel real en 13%, en relación al mismo período del año anterior. Como proporción del PBI, el ingreso tributario pasó de un promedio de 4.9% entre enero y julio de 1990 (período 1) a 7.9% en el período 2. (Véase el cuadro 3.B).

La tendencia que se observó en el análisis de largo plazo del ingreso tributario se ha mantenido durante los seis primeros meses del gobierno de Fujimori. Los datos indican que los impuestos directos han reducido su participación en el ingreso tributario total. En el período 1 la participación promedio mensual era de 21% y en el período 2 cayó a 15%.

Es evidente que lo anterior se debió a la caída drástica del impuesto a la renta, que redujo su participación promedio mensual en el ingreso tributario total de 14% en el período 1 a 8% en el período 2, como puede verse en el cuadro 4. En términos reales, cayó en 43%; y su participación en el PBI fue menos de la mitad. Por su lado el impuesto al patrimonio elevó su nivel en 61% en el período 2, alcanzando los niveles promedio de otros años.

Con respecto a los impuestos indirectos, cabe resaltar el excesivo incremento real en el ingreso fiscal por consumo de combustibles (6,325%). En términos de su participación

en el FBI, ese ingreso representaba el 0.02% en el periodo 1 y el 1.48% en el periodo 2. En julio el impuesto por consumo de combustible equivalía al 2.5% del ingreso tributario, mientras que en diciembre llegó al 26%. Esto reflejaba su importancia en el sistema tributario.

En resumen, el nivel real del ingreso tributario se ha elevado durante la gestión del Gabinete de Hurtado. Ese incremento ha sido logrado por los mayores impuestos indirectos, específicamente por el impuesto a los combustibles. Pero esta estructura tributaria es regresiva y se ha hecho más regresiva en este periodo.

## 7.2. GASTO PÚBLICO:

El gasto público real disminuyó durante el periodo de Hurtado. El promedio mensual de este periodo fue 30% inferior al del nivel de gasto en los últimos siete meses del gobierno aprista. Este hecho ocurrió a pesar del aumento de 21% en el ingreso fiscal entre ambos periodos.

Una reducción drástica en el gasto público real en una situación de severa pauperización de las masas fue un resultado lamentable para las masas populares. Pero aun más lamentable fue el resultado de la política del shock que

llevó a una caída en el gasto real en los sectores sociales. El promedio mensual del gasto en los sectores sociales en los cinco primeros meses del gobierno de Fujimori fue el 64% del nivel que se había alcanzado en los últimos siete meses del gobierno de García. (Véase Cuadro 8.A).

### 7.3. Programa Social de Emergencia:

Uno de los problemas más preocupantes que presentaba el Perú al inicio de las gestiones del gobierno de Fujimori era el del creciente deterioro de las condiciones de vida de la población.

El programa del Shock exigía un programa de compensación social paralelo que no solo amortiguara la dureza del programa económico, y que por cierto garantizara su éxito, sino que permitiera sentar las bases de un desarrollo económico y social.

Concientes de ello, o como una promesa para justificar el shock, el gobierno se comprometió a implementar durante los cinco primeros meses de su gestión El Programa Social de Emergencia. También se comprometió para los próximos cinco años a elevar a 3% del PBI los gastos de carácter sociales.

Se decidió, entonces, la constitución de una comisión coordinadora de los programas sociales de emergencia integrada por representantes de instituciones privadas y públicas que tenían ya experiencia en el trabajo de emergencia social. Esta comisión implementaría una serie de programas que se ubican en el ámbito de la alimentación, salud, empleo, transporte, combustible, sequía.

La comisión tenía el encargo de establecer las prioridades de atención a la población; identificar los requerimientos urgentes de recursos; diseñar, coordinar y evaluar las acciones del programa y finalmente proponer dispositivos legales indispensables para el funcionamiento de los programas, (según Decreto Supremo).

Luego de una evaluación conjunta, las instituciones que integraban la comisión plantearon la conveniencia de una estrategia para los próximos cinco meses que descansaba en tres programas: alimentación, salud y empleo, cuyo presupuesto ascendería a 83 millones de dólares mensuales, como puede verse en el Cuadro 9.

De los 83 millones de dólares que costaría mensualmente el programa, el gobierno se comprometió a aportar 43 millones, las instituciones que participan en el programa aportarían 12 millones, y el resto provendría de apoyo

externo. Este programa era claramente modesto en relación a la pobreza existente y a la que se iría a incrementar con el shock (4).

El gobierno no cumplió con lo programado. De los 215 millones de dólares que tenía que aportar el gobierno entre agosto y diciembre sólo aportó una cifra cercana a los 90 millones de dólares, lo que equivale al 42% de lo prometido. Pero el problema era mas grave aún, pues el número de personas que requerían apoyo del programa crecía mes a mes (5) y rebasaba largamente lo considerado inicialmente por el programa; al mismo tiempo que el aporte del gobierno descendía.

De manera que gran parte de los grupos objetivos quedaron sin recibir ayuda, y los que recibían lo hacían a destiempo, pues ha sido una constante, en casi todos los meses, los retrasos de las transferencias. Muchas veces llegaban al finalizar el mes correspondiente, con lo que las ejecutoras solo cubrían compromisos ya adquiridos. Este hecho, como es lógico, originó continuos pedidos de ayuda de las distintas organizaciones comunitarias que tenían que buscar la manera de ampliar recursos propios para su sobrevivencia.

Un hecho que debe mencionarse es que la distribución de

los montos entre los distintos programas que contenía el Programa Social de Emergencia fue variable. Ello puede verse en el Cuadro 9, donde se detalla tal distribución durante los cinco meses finales de 1990.

En el mes de octubre, por ejemplo, se redujo la asignación para alimentación en una magnitud similar a la que recibió el programa de empleo (García, 1990). Este último no había merecido atención en los meses precedentes. Sin embargo, en el mes siguiente la proporción que se le asignó fue inferior al 5% del total, mientras que en diciembre aumentó a 75%.

Es claro lo ocurrido entre octubre y diciembre: se decidió atender también el programa de empleo sin contar con los fondos adicionales. Se optó entonces por reducir las asignaciones de alimentación, lo que es discutible, no porque el programa de empleo sea menos importante, sino porque este último no podía tocarse. Era necesario obtener mas fondos de otras fuentes.

Por otro lado, el programa de salud sólo recibió un monto cercano al 10% del total asignado por el gobierno en los meses de agosto y octubre. En setiembre y noviembre el apoyo fué insignificante, y en diciembre desapareció.

El programa de salud tenía que dotar de insumos y suministros básicos al circuito formado por las 44 emergencias, los 134 hospitales nacionales, los más de 700 centros de salud y los más de 2,200 puestos de salud; también debía brindar apoyo adicional en suministros a la red de aproximadamente 2,000 botiquines parroquiales, comunales, vecinales, que las organizaciones populares promueven con la ayuda de la Iglesia y la ONGs a nivel nacional, además de otras tareas (García, 1990).

Al desatender el programa de salud se expuso a la población a ser presa de enfermedades que fácilmente se desarrollan cuando se desciende a grados extremos de pobreza, como la generada por las medidas del shock. La epidemia del cólera es la muestra más clara de ello, como veremos más adelante.

La variabilidad mencionada debió generar una gran pérdida en la efectividad de los programas. Pues la efectividad de un programa depende mucho de la coordinación que exista entre las acciones de los diferentes períodos implicados. Los resultados que se obtienen en un período, dependen mucho de lo que se haya conseguido en el período anterior y, lógicamente, determinará los resultados del período siguiente. En suma, junto con las reducciones presupuestarias, hubieron ineficiencias en el esquema de

asignaciones a los programas.

¿Cuál fue el motivo para que el gobierno no cumpla su parte en el programa social de emergencia?.

La explicación que se ha dado es que no habían los fondos necesarios para ello. Esto es incomprensible si se tiene en cuenta que, por otro lado, sí habían fondos para atender compromisos sobre la deuda por el orden de 60 millones de dólares mensuales. Obviamente hubo un problema de prioridades, primero debía resolverse la brecha fiscal, luego la brecha externa y sólo después la brecha social. Esto lo revelan los hechos.

Para tener una idea más clara del alcance del programa social de emergencia, es necesario también conocer el aporte privado nacional e internacional que recibieron las distintas ejecutoras. Lamentablemente no disponemos de esa información, solo se sabe que las distintas instituciones privadas que participan en el programa cumplieron con el compromiso asumido, incluso lograron canalizar algunos aportes del exterior. En cuanto al aporte internacional que debía ser canalizado por el gobierno, a través de la secretaría de la Organización de las Naciones Unidas y de su cancillería, éste parece que jamás se concretó.

#### 7.4 Epílogo de la política fiscal: la epidemia del cólera

Las cifras oficiales sobre la epidemia del cólera en el Perú son abrumadoras. En cuatro meses, de febrero a mayo de 1991, se han registrado ya cerca de 200,000 casos, 100,000 hospitalizados y 2,000 muertes. Según la Organización Mundial de la Salud éstas son cifras bien altas a la luz de la experiencia mundial: el número de casos registrados en el mundo fue de sólo 54,000, en un total de 98 países, como promedio anual en los últimos años.

La epidemia del cólera no es, como usualmente se dice, un accidente o un descuido. Ciertamente, la infestación inicial es accidental (es una variable exógena) pero la expansión del mal, la magnitud de la epidemia, debe depender del funcionamiento de la sociedad (es una variable endógena).

Tampoco la epidemia del cólera es causada únicamente por la falta de higiene de los pobres. Primero, los hábitos sobre higiene no han cambiado. Segundo, la higiene no es sólo una cuestión individual; es, más bien, una cuestión social. Depende mucho más del saneamiento ambiental (agua, desagüe, basura) que de la práctica de lavarse las manos antes de comer.

La magnitud de la epidemia del cólera en el Perú es, no hay duda, un resultado de la creciente pauperización de las masas. Para una infestación inicial dada, la magnitud de la epidemia depende del grado de pobreza en que vive la población. Ciertamente, cuanto mayor la miseria mayor la magnitud. El cólera es, así, una forma diabólica de experimentación casual sobre el grado de miseria en que vive

un país. También el cólera descubre el grado de organización de la sociedad para enfrentar desastres. El cólera es, en suma, una oportunidad para desnudar las fragilidades de una sociedad.

El nivel de vida de los trabajadores peruanos tiene dos componentes: el poder de compra de bienes privados (en el mercado) y el acceso a bienes o servicios públicos. Para entender la pobreza ambos componentes deben ser analizados.

El poder de compra de bienes privados lo mediremos por los ingresos medios reales. Aunque la medición es para Lima, las tendencias pueden aplicarse al resto del país sin incurrir en sobre-estimaciones sobre la caída en el ingreso real. El acceso a bienes y servicios públicos lo mediremos por los gastos sociales por persona que realiza el Estado. Estos gastos se hacen en educación, salud, vivienda, agua y desagüe.

Como se puede ver en el panel de gráficos que se adjunta, ambos componentes han caído en el Perú de manera drástica. Si se toma 1980 como base de comparación, la brecha de la pobreza ha aumentado de manera continua.

Con estos datos es fácil comprender que las masas en el Perú han tenido muy poca capacidad para defenderse del cólera. Su deprimido poder adquisitivo no solo implica una situación de desnutrición crónica, sino también una seria limitación para realizar gastos preventivos, como la compra de jabones o de kerosene para hervir el agua.

En términos de acceso a servicios públicos las familias que no tienen acceso a agua y desagüe son las más vulnerables al cólera. La encuesta nacional de ENNIV de

1985/86 encontró que 43% de las viviendas del Perú no tenían acceso a agua potable y 60% no tenían ningún sistema de desagüe. Las mayores carestías de estos servicios básicos están en las áreas rurales. Aun en Lima, las viviendas sin estos servicios representaban cerca del 20%. Hoy día, seis años después, estos déficits en el país deben ser aun mayores. La caída en los niveles de gasto social per cápita así lo indican.

Aunque las causas de la pauperización de las masas pueden ser muy diversas, en la última década las políticas macro-económicas deben ser las que tienen mayor poder explicativo. Así, el panel de gráficos demuestra que la política macroeconómica seguido por el gabinete de Hurtado Miller ha agravado aun más la situación que tenía el Perú a julio de 1990. Con respecto al promedio mensual del período enero-julio de 1990, se puede ver que en el período agosto - diciembre 1990 los ingresos medios reales cayeron en 33% y el gasto social per capita en 50%. (Y se sabe que el PBI cayó en 20% entre esos períodos). Claramente, la brecha de la pobreza se amplió con la política del "shock", ejecutada el 8 de agosto.

Por otro lado, el anunciado Programa de Compensación Social transfirió sólo 17 millones de dólares mensuales, en promedio, entre agosto de 1990 y enero de 1991. Este monto representa apenas el 0.4% del PBI. El ofrecimiento para ejecutar el "shock" fue gastar 43 millones de dólares mensuales.

La justificación económica del "shock" fue acabar con la inflación. Va a doler pero va a funcionar, se dijo. Pero tampoco este objetivo se logró. El promedio mensual de inflación en el último año del gobierno aprista fue cerca de

30% y después del "shock", entre setiembre de 1990 y enero de 1991, la nueva plataforma inflacionaria se ubicó alrededor del 15% mensual. La inflación está allí, latente. La realidad se impuso: un "shock" fue un método ineficiente para acabar con la inflación. Los economistas que apoyaron esta teoría (que fueron muchos) perdieron la apuesta. La política de estabilización de Hurtado si algo logró fue abrir más la brecha de la pobreza.

En suma, la magnitud de la epidemia del cólera en el Perú es consecuencia del aumento en la brecha de la pobreza. Y este aumento es resultado de las políticas macroeconómicas; y, por ello, es también consecuencia de la política del "shock".

El cólera ha puesto al descubierto nuestra miseria, hasta hacernos sentir vergüenza ante la comunidad internacional. La negligencia histórica incurrida por las clases dirigentes, en especial por los gobiernos pasados y el actual, para combatir la pobreza se ha hecho, así, muy notoria.

La pobreza que ha puesto al descubierto el cólera no es solo la falta de poder adquisitivo de la población en el mercado. (Su poco acceso a bienes privados). También ha puesto al descubierto su falta de acceso a bienes públicos, tales como agua, desagüe, saneamiento ambiental, servicios de salud pública. Si su escasa capacidad de compra indica escaso poder económico su escaso acceso a bienes públicos, que se ofrecen a través de los gastos del gobierno, indica su falta de poder político. Y, finalmente, también ha puesto al descubierto la escasa o nula organización del Perú para enfrentar situaciones de emergencia. Ciertamente, la epidemia del cólera ha puesto

de manifiesto que no podemos llamarnos Sociedad Democrática. Con tanta desigualdad, no podemos serlo.

Si los portadores del cólera hubieran entrado a Estados Unidos no hubieran hecho epidemia (hubiera sido como prender un fósforo en el desierto). Los países capitalistas desarrollados no solo tienen una montaña de bienes privados; tienen también otra montaña de bienes públicos. Pero esos mismos portadores entraron al Perú y causaron un desastre (aquí ha sido como prender un fósforo en un pajar). La situación de pobreza de los países vecinos hace que la epidemia peruana amenace con convertirse en pandemia.

En términos de acciones, el principio para controlar la epidemia es simple: hay que evitar que la gente ingiera residuos fecales. Las acciones que debe seguir el actual gobierno son, también, evidentes. Aparte del tratamiento hospitalario oportuno a los casos declarados, en materia preventiva se tiene que ejecutar varios programas, como saneamiento ambiental, reparación y mantenimiento de la infraestructura de agua y desagüe, una campaña publicitaria muy agresiva sobre las recomendaciones de higiene individual.

Todo este programa tiene que hacerse bajo una lógica de emergencia. Tiene que darse un "shock", pero ahora en favor de los pobres. Un "shock" contra el cólera.

Un gobierno efectivamente audaz, hubiera ya tomado la epidemia como pretexto para agenciarse el financiamiento necesario y llegar a proveer con servicios básicos de agua y desagüe al 90% de la población, digamos, en un año. Pero, la audacia del gobierno ha estado concentrada en lograr la "reinserción" a la comunidad financiera internacional. Para

ello se ha pagado alrededor de 60 millones de dólares mensuales. (Y todo esto contra una promesa de créditos a futuro). El Director General de la Organización Mundial de la Salud durante su visita al Perú declaró a la prensa que la epidemia hubiera sido muy leve de haberse ejecutado el proyecto de re-estructuración de las tuberías de agua potable del país, lo cual hubiera costado, precisamente, 60 millones de dólares.

Las lecciones de esta lamentable experiencia peruana son varias.

(1) El gasto social es un gasto productivo. Tiene efectos sobre la productividad y la eficiencia del proceso productivo. (Tiene efectos sobre las exportaciones, pues un país no puede exportar residuos fecales). El Director General de la OMS también mencionó que, en solo dos meses, la epidemia le había costado al Perú cerca de 1,000 millones de dólares: 600 millones por pérdidas de exportaciones, 100 millones en el sector turismo y 300 millones en la producción y consumo interno.

(2) Así como hay un salario real mínimo que tienen que recibir los trabajadores para que el sistema económico pueda funcionar con un nivel normal de productividad (el llamado "salario de eficiencia"), también hay necesidad de mantener un nivel mínimo de gasto social para asegurar el funcionamiento de la economía.

(3) Una sociedad moderna es una sociedad que ha logrado establecer una plataforma social, es decir, un piso económico a la sociedad. En los países capitalistas desarrollados de hoy ese piso lo dan, entre otros programas, el seguro al desempleo y el gasto social para asegurar los

mínimos de bienes privados y públicos. Para ello el Estado "liberal" en esos países recoge cerca de un tercio de la producción nacional como impuestos.

(4) El combate a la pobreza no es, como muchos dicen, incluido algunos economistas que "se preocupan de la pobreza", una cuestión moral. Esta posición implica simplemente una falta de comprensión del problema distributivo. Una sociedad no puede mantener su nivel de productividad (y menos aumentarla) si los salarios reales y el gasto social caen, cada uno, por debajo de un mínimo. Cuando la pobreza cruza ciertos umbrales la sociedad entera se perjudica. Por lo tanto, los programas para combatir la pobreza tienen que ser parte integral de la llamada "política de ajuste estructural". No se podrá conseguir la modernización tecnológica y productiva sin una modernización social.

N O T I A S

- 1) Aquí el impuesto directo es igual a la suma del impuesto a la renta y el impuesto al patrimonio.
- 2) El dato de gasto social empleado es el total asignado a los sectores sociales (educación, salud, vivienda y construcción y trabajo) por el gobierno central. En un análisis más riguroso deberá considerarse, también, los gastos del Instituto Peruano de Seguridad Social, algunos gastos considerados dentro de los programas multisectoriales.
- 3) Hasta 1987 existía una escala progresiva de impuestos a la renta. Ese año se estableció una tasa única de 35%, en 1990 se redujo a 30%.
- 4) La brecha de pobreza, o el déficit social en el Perú se estimaba en 1500 millones de dólares por año; es decir, mensualmente se requería mas de 125 millones de dólares.
- 5) Hay estimaciones que indican que el número de personas en extrema pobreza en el Perú superaban los 12 millones hacia finales de 1990. Esta sería una muestra clara de la agresividad de las medidas económicas implementadas entonces.

CUADRO 1

TRIBUTACION REAL  
(Indice: 1970=100)

ANO	Indice	ANO	Indice
1970	100	1981	167
1971	99	1982	165
1972	102	1983	117
1973	111	1984	132
1974	121	1985	156
1975	132	1986	144
1976	122	1987	118
1977	124	1988	93
1978	138	1989	51
1979	167	1990	51
1980	199		

Fuente: BCRP.  
Elaboración Propia.

CUADRO 2

TRIBUTACION RELATIVA  
(Porcentaje del PBI)

ANO	%	ANO	%
1970	12.0	1981	13.1
1971	11.4	1982	13.0
1972	11.3	1983	10.8
1973	11.3	1984	11.6
1974	11.4	1985	13.1
1975	12.1	1986	11.2
1976	11.3	1987	8.4
1977	11.7	1988	8.6
1978	12.9	1989	5.2
1979	14.2	1990	7.2
1980	15.7		

Fuente: BCRP.  
Elaboración Propia.

## CUADRO 3.A.

RELACIONES ENTRE TRIBUTACION, NIVEL  
DE ACTIVIDAD E INFLACION

ANOS	INGRESO TRIBUTARIO (Indice)	PRESION TRIBUTARIA	PBI (Indice)	INFLACION (prom. anual)
1970	100	12.0	100	5.6
1971	99	11.4	104	7.6
1972	102	11.3	108	4.3
1973	111	11.3	118	13.8
1974	121	11.4	127	19.2
1975	132	12.1	131	24.0
1976	122	11.3	129	44.7
1977	124	11.7	127	32.4
1978	138	12.9	129	73.6
1979	167	14.2	141	66.7
1980	199	15.7	152	60.8
1981	167	13.1	152	72.7
1982	165	13.0	152	72.9
1983	117	10.8	130	125.1
1984	132	11.6	136	111.5
1985	156	13.1	142	155.3
1986	144	11.2	154	62.9
1987	118	8.4	168	114.5
1988	93	8.6	129	1722.3
1989	51	5.2	116	2775.3
1990	51	7.2	85	7649.7

Fuente: BCRP.

Elaboración propia.

## CUADRO 3.B.

RELACIONES ENTRE TRIBUTACION, NIVEL  
DE ACTIVIDAD E INFLACION

PERIODO	INGRESO TRIBUTARIO (Indice)	PRESION TRIBUTARIA	PBI (Indice)	INFLACION (prom. anual)
70-74	107	11.5	111	10.1
75-78	129	12.0	129	43.7
79-82	175	14.0	149	68.3
83-85	135	11.8	136	130.6
86	144	11.2	154	62.9
87-90	78	7.3	125	3065.5
Memorandum				
90-1 a/	67 c/	4.9	103 c/	38.4
90-2 b/	113 c/	7.9	78 c/	14.2 d/

a/ De enero a julio de 1990.

b/ De agosto de 1990 a enero de 1991.

c/ Respecto a similar periodo del año anterior.

d/ Tasa promedio mensual de setiembre a enero de 1990.

CUADRO 4

ESTRUCTURA TRIBUTARIA  
(Porcentajes)

	1970	1975	1980	1985	1990	90-Ia/	90-2b/
IMPUESTO DIRECTO	39.3	34.9	33.4	16.0	18.1	21.0	15.5
Imp. a la Renta	34.8	30.0	30.1	13.4	7.9	14.1	7.9
Imp. al Patrimoni	4.5	4.9	3.3	2.6	10.2	6.8	7.6
IMPUESTO INDIRECTO	60.7	65.1	66.6	84.0	81.9	79.0	84.5
Imp. a la Importa	24.1	22.6	15.9	21.7	12.7	22.0	12.6
Imp. a la Exporta	0.6	2.4	12.4	2.2	0.7	0.7	0.6
Imp. a los Combust	3.6	2.1	6.1	31.4	32.0	0.6	36.0
Imp. a la Prod. y	32.4	38.0	32.2	28.7	36.5	55.7	35.2
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

a/ De enero a julio de 1990.

b/ De agosto de 1990 a enero de 1991.

FUENTE: BCRP.

Elaboración propia.

## CUADRO 5.A.

## GASTO PUBLICO TOTAL Y TRIBUTACION

ANOS	GASTO TOTAL (indice)	GASTO TOTAL (% del PBI)	GASTO TOTAL PER-CAPITAL (indice)	GASTO TOTAL/ TRIBUTACION
1970	100	17.1	100	1.4
1971	112	18.4	109	1.6
1972	119	18.9	112	1.7
1973	138	20.1	127	1.8
1974	140	18.9	125	1.7
1975	151	19.8	132	1.6
1976	152	20.1	128	1.8
1977	167	22.4	138	1.9
1978	170	22.6	137	1.8
1979	168	20.4	131	1.4
1980	203	22.8	155	1.5
1981	192	21.6	143	1.6
1982	187	21.0	135	1.6
1983	186	24.6	131	2.3
1984	196	24.7	135	2.1
1985	195	23.5	130	1.8
1986	189	21.1	124	1.9
1987	174	17.7	111	2.1
1988	118	15.6	73	1.8
1989	81	11.9	49	2.3
1990	77	15.6	46	2.2

Fuente: BCRP.

Elaboración propia.

CUADRO 5.B.  
GASTO PUBLICO TOTAL Y TRIBUTACION

PERIODO	GASTO TOTAL (indice)	GASTO TOTAL (% del PBI)	GASTO TOTAL PER-CAPITAL (indice)	GASTO TOTAL/ TRIBUTACION
70-74	122	18.7	115	1.6
75-78	160	21.2	134	1.8
79-82	188	21.5	141	1.5
83-85	149	18.8	97	2.1
86-87	182	19.4	117	2.0
88-90	92	14.4	56	2.1
Memorandum				
90-1	105	17.6	62	2.5
90-2	74	15.4	44	1.5

Fuente: BCRP.  
Elaboración propia.

## CUADRO 5.C.

GASTO SOCIAL  
(Indice: 1970=100)

	GASTO SOCIAL REAL (Indice)	GASTO SOCIAL PER-CAPITA (Indice)	GASTO SOCIAL (% Del Total)
1970	100	100	26.4
1971	105	102	24.7
1972	114	108	25.3
1973	127	116	24.2
1974	127	113	23.9
1975	133	115	23.2
1976	135	114	23.5
1977	120	99	19.0
1978	113	90	17.5
1979	121	95	19.0
1980	154	118	20.1
1981	153	114	21.1
1982	136	98	19.2
1983	119	84	16.9
1984	125	86	16.8
1985	123	82	16.7
1986	155	101	21.6
1987	119	76	18.0
1988	92	57	20.7
1989	66	40	21.6
1990	39	23	13.2
90-1 a/	57	33	14.3
90-2 b/	36	21	13.0

a/ De enero a julio de 1990.

b/ De agosto a diciembre de 1990.

Fuente: BCRP.

Elaboración Propia.

## CUADRO 6.A.

## ESTRUCTURA DEL GASTO POR ACTIVIDAD

	1970	1975	1980	1985	1990
GASTOS CORRIENTES	67.01	68.84	65.45	61.49	70.05
Remuneraciones	28.60	24.54	17.42	16.72	12.96
Bienes y Servicios	5.43	4.41	2.62	3.93	4.24
Transferencias	12.73	13.30	12.03	7.81	16.07
Intereses	4.59	7.22	15.60	18.36	24.97
Defensa a/	15.66	19.38	17.78	14.67	11.82
GASTOS DE CAPITAL	20.88	21.28	19.17	11.40	8.38
AMORTIZACION	12.11	9.88	15.38	27.11	21.56
TOTAL GASTOS	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

a/ Incluye todos los gastos corrientes en defensa; los gastos de capital en defensa estan considerados en el rubro Bienes y Servicios.

FUENTE: BCRP  
Elaboración propia

CUADRO 6.B.

## ESTRUCTURA DEL GASTO POR SECTORES

	1970	1975	1980	1985	1990	90-1	90-2
SECTORES ECONOMICOS	18.97	22.83	16.27	8.21			
SECTORES SOCIALES	26.43	23.21	20.05	16.67	13.21	15.47	13.16
Educacion	18.83	17.50	13.21	11.78	9.73	12.32	9.52
Salud	5.55	4.73	4.76	4.38	3.35	2.95	3.50
Vivienda y Construc.	1.86	0.78	1.95	0.42	0.08	0.10	0.08
Trabajo	0.19	0.20	0.12	0.09	0.06	0.09	0.06
SECTORES GENERALES	52.93	51.20	61.19	71.57			
Adminisntrac. General 1/	9.82	6.64	5.59	4.56			
Interior	10.74	8.17	6.84	6.88			
Defensa	15.64	19.37	17.78	14.67			
Servicio Deuda	16.73	17.01	30.98	45.46			
PROG. MULTISECTORIALES 2/	1.67	2.76	2.49	3.55			
TOTAL GASTOS	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

1/ Comprende: Presidencia, Poder Judicial, Poder Electoral, Interior, Relaciones Exteriores, Economia y Finanzas, Instituto Nacional de Planificacion, Comision Nacional Inter-Universitaria, SINADI, SINADEPS Y Contraloria.

2/ Incluye los programas Multisectoriales de los Organismos Regionales de Desarrollo (ORDES o CORDES) SINAMOS, Cooperacion Popular y Planes de Emergencia durante sus respectivos anos de operacion.

Fuente: BCRP.

Elaboración Propia.

CUADRO 7

TASAS DE IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO  
PARA ALGUNOS BIENES Y SERVICIOS  
(Porcentajes)

Bienes y Servicios	1986	1987	1988 Marzo	1990 Junio
Cigarrillos de tabaco rubio	145	205	300	95
Cigarrillos de tabaco negro	75	75	150	70
Cerveza	56	100	200	50
Vino	18	18	35	15
Whisky	40	120	250	100
Ron	24	77	120	
Vermouth, Cognac	18	98	250	100
Sidra	32	78	120	40
Aguas gaseosas	24	70	150	50
Agua mineral		46	50	15
Jugos de fruta		34	80	
Cosméticos	32	34	50	
Vehículos automóbiles:				
-Categorías A1, A2, A3 y C	18	48	120	15
-Categoría A4	50	107	300	
Yates	50	102	300	100
Productos de cuero	32	53	100	
Alfombras	40	55	200	
Caviar	40	55	200	100
Cristales decorativos	18	34	100	
Acondicionadores de aire	18	34	100	
Lavadoras de platos	24	36	150	30
Televisores a colores	10	10	25	30
Aparatos de video y sonido	18	34	150	
Perlas, diamantes y joyas	40	55	200	60
Lapiceros cubiertos de metales preciosos	40	70	200	60
Llamadas telefónicas locales	10	14		40
Larga distancia, cables, telex	15	222		600
Seguros	10	10		15
Pasajes aéreos internacionales	14	14		14
Alquiler de películas	10	10		5
Alquiler de inmuebles	5	5		5

Fuente: BCRP; Vega y Gonzales (1989).

## CUADRO 8.A.

PROMEDIO MENSUAL DE GASTOS SOCIALES: 1990  
(Miles de millones de intis de 1989)

	(1) Ene-Jul	(2) Ago-Dic	(2)/(1)
EDUCACION	201.04	116.69	0.58
SALUD	47.91	42.79	0.89
VIVIENDA	1.72	0.98	0.57
TRABAJO	1.48	0.70	0.47
TOTAL	252.15	161.15	0.64

Fuente: BCRP  
Elaboracion Propia

## CUADRO 8.B

PROMEDIO MENSUAL DE GASTOS SOCIALES: 1990  
(Porcentaje del FBI)

	(1) Ene-Jul	(2) Ago-Dic	(2)/(1)
EDUCACION	1.97	0.97	0.49
SALUD	0.47	0.36	0.76
VIVIENDA	0.02	0.01	0.47
TRABAJO	0.01	0.01	0.42
TOTAL	2.47	1.34	0.54

Fuente: BCRP  
Elaboracion Propia

## CUADRO 9

PROGRAMA SOCIAL DE EMERGENCIA 1/  
(Promedio mensual)

PROGRAMA	NUMERO DE BENEFICIARIOS	COSTO EN (Mils. US\$)
ALIMENTACION		57.00
Comedores populares	1,100,000	
Vaso de leche	2,500,000	
Alimentación escolar	3,000,000	
Fortalec. del programa	800,000	
SALUD	13,000,000	10.00
EMPLEO	100,000	16.00
TOTAL	20,500,000	83.00

1/ Acordado por las Instituciones privadas que participan en el Programa de Emergencia y el Gobierno.

FUENTE: Manuel García (1990)  
Elaboración propia

CUADRO 10

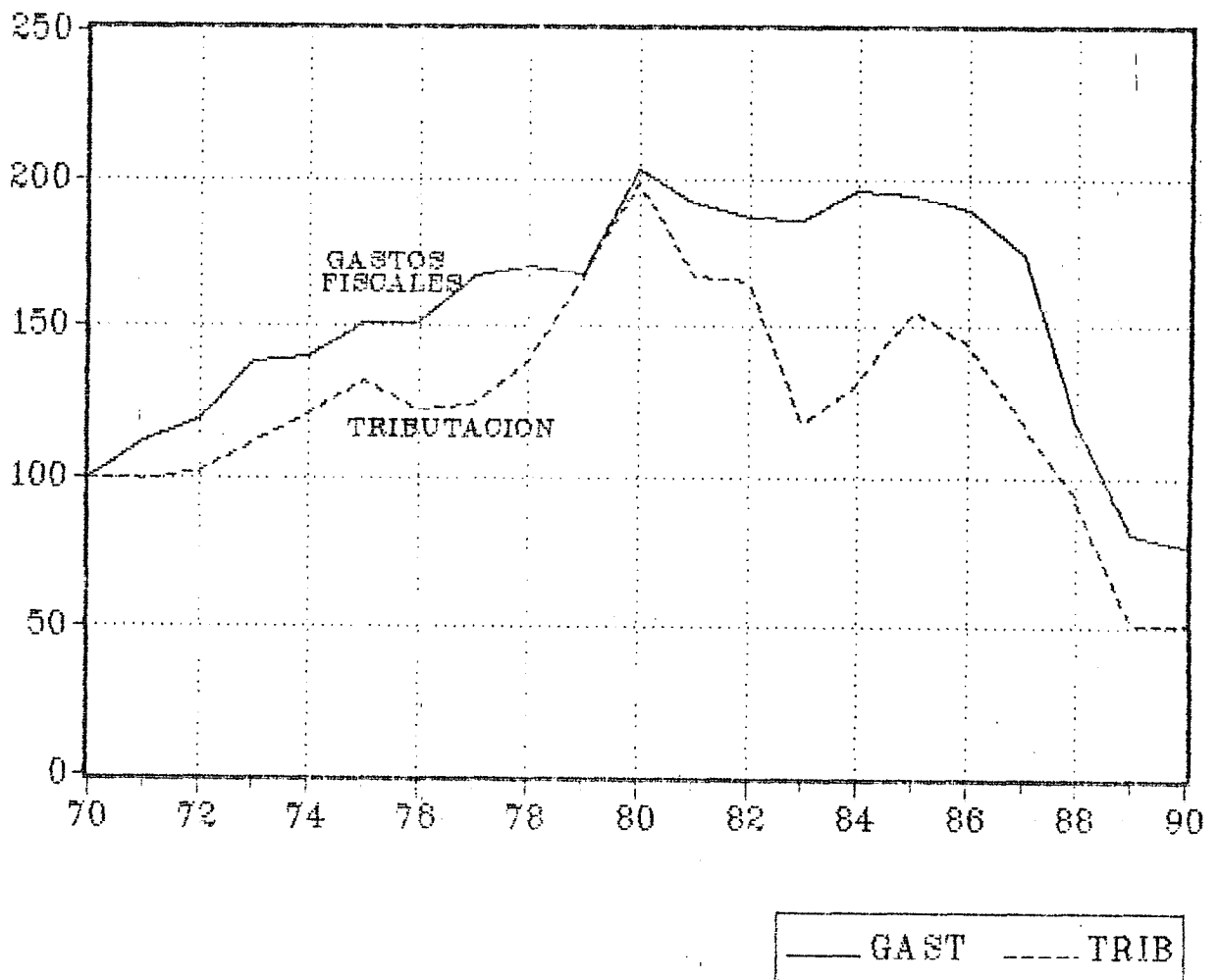
PROGRAMA DE COMPENSACION SOCIAL  
(Estructura porcentual)

DETALLE	AGOSTO	SETIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
TOTAL EJECUTADO	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
VASO DE LECHE	44.22	39.38	11.11	25.60	
CARITAS	26.31	33.55		40.34	
CARE	0.12	0.13	0.30	1.26	
PRISMA (ALIMENTACION ESCOLAR)	17.93	14.66	25.48	8.01	
CRUZ ROJA		0.05			
INABIF		0.18			
EPSEP (COMPRA DE PESCADO)		0.81	7.62		
ONAA	0.10	0.47	0.00		
OFICINA PANAMERICANA DE SALUD	8.52		10.41		
PROGRAMA DE EMPLEO			30.79	1.89	
OFASA/ADRA		2.73		0.00	
MINIST. DE TRANSP. Y COM.				2.23	
MINISTERIO DE SALUD				3.35	
OTROS	2.79	8.03	14.30	17.32	

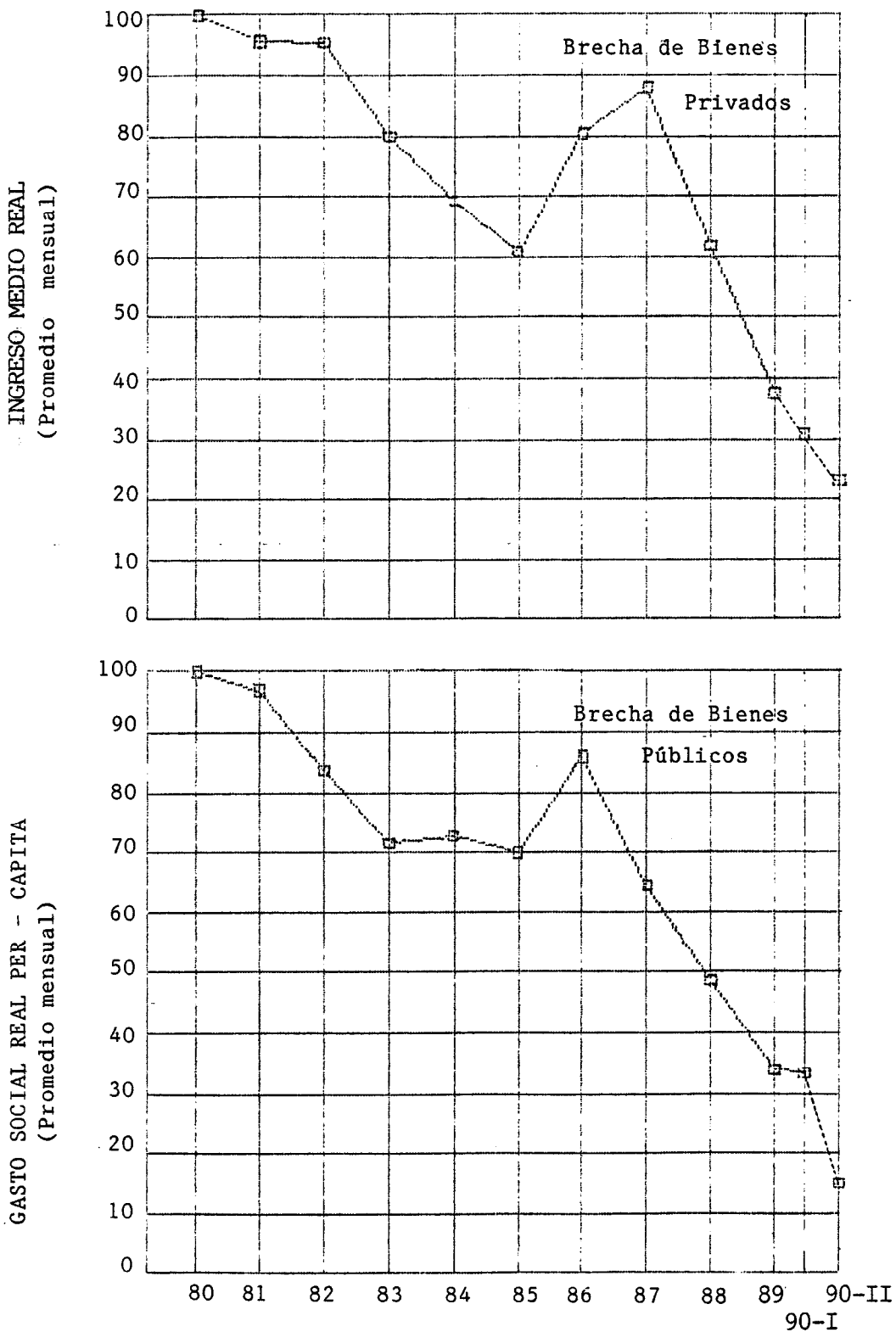
Fuente: MEF.

Elaboración Propia.

Gráfico Nº 1

INGRESOS Y GASTOS FISCALES  
(INDICE: 1970=100)

INGRESO MEDIO DE TRABAJADORES Y GASTO SOCIAL PERCAPITA  
(Indice, 1980 = 100)



Nota: 90-I: Enero - Julio, 1990  
90-II: Agosto - Diciembre, 1990