



La Doble Fiscalidad en el Perú

Carlos Contreras

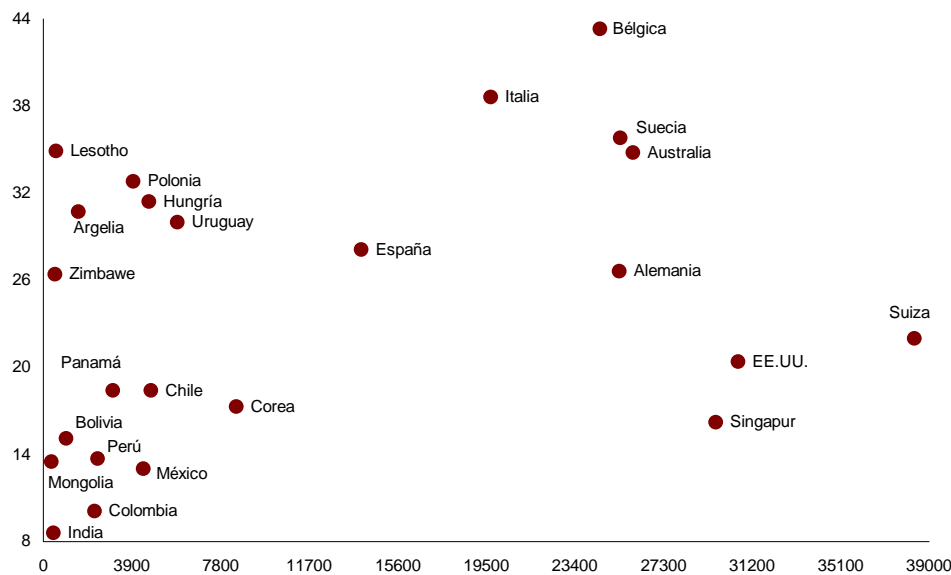
Profesor asociado del Dpto. de Economía de la PUCP

Síntesis: En el año 2003, la presión tributaria en el Perú fue de 13%. Para muchos analistas esto es muy poco. Sin embargo, hay otra tributación que se no toma en cuenta pero que la pagamos casi a diario. ¿No deberían incluirse las limosnas que damos, el pago al “guachimán” que cuida nuestra casa, o la “propina” que nos saca el policía “para su menú”, como parte de esta presión tributaria?.

La forma habitual de calcular la “presión tributaria” es estableciendo qué porcentaje del Producto Bruto Interno del país representa la recaudación de impuestos en un lapso determinado. Así tenemos que en el año 2003, la presión tributaria en el Perú fue de 13% (Memoria 2003 del BCRP). Para muchos analistas esto es muy poco, ya que se calcula que dicha presión debería estar en relación directa a la cantidad de necesidades insatisfechas y, en consecuencia, de tareas por delante que afrontaría el Estado. Un país de gente pobre y con grandes desigualdades, como el nuestro, exigiría así mayor presión tributaria que un país rico, ya que ello brindaría al gobierno más recursos para invertir en educación, salud y la prestación de otros servicios que podrían mitigar la pobreza y la desigualdad en el corto y el largo plazo. La máxima presión tributaria en el Perú desde que fuimos república se alcanzó alrededor de 1960-1964, durante el segundo gobierno de Manuel Prado (generalmente tildado por la bibliografía como “oligárquico”) y el primero de Fernando Belaúnde, cuando se llegó a superar el 20%, aunque sobre la base de gravar directamente las exportaciones.

El gráfico que sigue nos muestra la distribución de un conjunto amplio de países en función de su presión tributaria (medida siempre como el peso de los ingresos tributarios del gobierno sobre el producto bruto) y de su ingreso per cápita. En general los países de renta alta p. c. alcanzan una mayor presión tributaria que los de renta baja, aunque puede observarse varias excepciones a esta regla: Lesotho, Zimbabwe, Uruguay y Hungría tienen altas presiones tributarias, aunque rentas p. c. bajas, mientras que los Estados Unidos, Alemania, Suiza y Singapur tienen rentas muy altas con presiones tributarias solamente medianas. Es, pues, complicado esclarecer si la alta presión tributaria es una vía eficaz para el desarrollo económico, o si más bien es uno de sus resultados.

Presión tributaria y PNB per cápita en un conjunto de países



Fuente: BM Informe sobre el desarrollo mundial 2003



Existe, sin embargo, una dificultad de medición detrás del concepto de presión tributaria, lo que vendría a complicar todavía más la idea de que en países como el Perú ésta “debería elevarse”. De un lado, la dispersión entre los distintos segmentos demográficos o territoriales puede ser muy grande, lo que no queda registrado en el “promedio” que el dato de la presión tributaria arroja. Una presión del 13% puede significar que un sector social soporte una presión de sólo el 5% y otro, una del 30%, es decir, tan alta como la de los países del primer mundo. De otro lado, el indicador de la presión tributaria no registra lo que el Estado “devuelve” a las personas por la vía de los bienes y servicios públicos que provee. Devolución que tampoco se reparte equitativamente.

La idea que está detrás de los sistemas impositivos nacionales es la de un “contrato fiscal” entre la población y el Estado. La población *acepta* pagar impuestos al gobierno, sea éste de naturaleza local o nacional, a cambio de una contrapartida, que es la prestación de servicios públicos. Así, al lado de la presión tributaria debería crearse un índice de “retorno en servicios públicos”. Seguridad en las fronteras y en las calles, buenas carreteras y pistas en las ciudades, cobertura educativa y de salud para los hijos y familiares y un eficiente poder judicial pueden hacer llevadera una “alta” presión tributaria. Necesitaríamos un indicador que registre, entonces, la relación entre lo que los contribuyentes pagan como tributos y lo que reciben como servicios del Estado. Desde el punto de vista del Estado, el ciudadano ideal sería aquel que paga muchos impuestos pero demanda pocos servicios públicos, ya sea porque él mismo se los provee de forma particular (educación, salud y seguridad compradas a empresas privadas, por ejemplo), o porque su frugalidad es tal, que no los necesita. Desde el punto de vista de la gente, en cambio, el Estado ideal será aquel que exija pocos tributos pero “devuelva” muchos servicios públicos, como un emirato petrolero, por ejemplo.

En los países de alta presión tributaria los gobiernos cubren una parte importante del consumo de las familias. Así, el ciudadano belga no tiene que hacer gastos en salud ni en educación, ni en corrupción de funcionarios para “agilizar” sus trámites. Tiene un seguro de desempleo, y el estado y mantenimiento de las carreteras y de los parques es óptimo. Quienes soportan una alta presión tributaria en los países pobres son en cambio los que están en el peor escenario, ya que pagan impuestos como en el primer mundo, pero reciben servicios del tipo del tercer mundo. Como no se resignan a tener servicios públicos tan deficientes, los contratan particularmente, lo que empeora ese indicador de “presión tributaria /retorno de servicios públicos” que estamos sugiriendo.

En las sociedades del *antiguo régimen* los propios particulares o los mismos organismos de la sociedad civil (si este término cabe para aquellos tiempos) se hacían cargo de muchas de las tareas que hoy se consideran competencia del Estado. La atención a los menesterosos dependía por ejemplo de las *sociedades* o juntas de Beneficencia, que conformaban en cada ciudad las familias “notables” del lugar. Éstas llegaban a sostener hospitales o postas médicas con sus fondos. La educación era dispensada por la Iglesia, o también por las familias de “principales”, como parte de su buena imagen pública. El mecenazgo de la aristocracia sostenía, por su parte, la labor de los creadores del arte. Una de las virtudes del buen “señor” debía ser precisamente su “largueza” o “liberalidad”.

Cuando en el siglo XIX tuvo lugar en el Perú la polémica entre “liberales” y “conservadores”, estos últimos sostuvieron que la caridad del hombre noble y la abnegación de la iglesia serían más eficaces que el Estado para la atención de los menesterosos y el adelanto de la educación. Y recelaban que una intervención del Estado en una materia que, según ellos, correspondía a la propia sociedad, podía malograr para



siempre, no sólo la calidad de esos servicios, sino también las relaciones de fidelidad y afecto que debían reinar entre los extremos sociales de una comunidad.

No se trata, por supuesto, de reavivar ese debate, ya superado. Pero sí de apuntar que ese patrón de *antiguo régimen* no ha desaparecido en el Perú de nuestros días. Basta subir a un microbús o tener un auto en Lima, para ser asediado por un ejército de desventurados económicos, que no menos de diez veces en un mismo día requerirán de nuestros “nobles sentimientos” para mitigar su miseria. ¿No deberían incluirse las limosnas o los caramelos que “compramos”, pero rehusamos recibir, en cada viaje en el micro, las medicinas que adquirimos para la madre sin recursos en la puerta de la farmacia, el pago del “guachimán”, o la “propina” que nos saca el policía en la carretera “para su menú”, como parte de la presión tributaria?

Existe una suerte de “efecto globo” en la economía tributaria, en el sentido de que en un país con extrema desigualdad como el nuestro, lo que el Estado no cubre como parte de su gasto social o público, el segmento alto y medio de la sociedad lo termina cubriendo bajo el patrón de la caridad, propia del *antiguo régimen*. Y lo que el Estado no consigue sacarte a través del sistema fiscal, el pobre te lo extrae por otra vía. Ojalá algún día un estudio pueda medir cuánto dinero se mueve en esta economía de la caridad y del chantaje sentimental o el de la amenaza del robo, y ver así cuál es nuestra real “presión tributaria”. Así sería posible conocer mejor esta doble fiscalidad, la del antiguo y el moderno régimen superpuestas, que vivimos por estas comarcas de Dios. Mi intuición es que si pudieran sumarse las dos fiscalidades presentes, la presión tributaria entre los países ricos y pobres no diferiría mucho; como sí en cambio la eficiencia del sistema fiscal en su conjunto, que es lo que debiéramos preocuparnos en elevar, más que el burdo y simple dato de la presión tributaria a secas.