

MITOS Y REALIDADES SOBRE LA PRESIÓN TRIBUTARIA PERUANA: 1970-2011

Carlos M. Adrianzen Cabrera*

Resumen

Este artículo enfoca la historia de la fiscalidad peruana en los últimos 42 años (periodo 1970-2011), y enfatiza sus lecciones sobre el lado tributario y descubre que mucho de lo sostenido respecto a lo supuestamente bajo o reducido de su presión no es observado en los hechos. La presión tributaria del sector público no financiero (que incorpora toda carga que coincide con la definición económica –no legal-local– de un impuesto o tributo) el año pasado alcanzó el 23,8 por ciento del PBI. Un valor mucho mayor al que comúnmente se maneja y que solo incluye ciertas cargas tributarias.

Aquí se enfocan tanto hechos estilizados poco discutidos (como que la proporción de ingresos tributarios no provenientes de cargas impuestas por el Gobierno Central es creciente, así como su presión sobre la producción e ingresos locales) cuanto la lección de que una porción significativa de la recaudación de tributos y de los niveles de presión tributaria observada resultan altamente sensibles a la evolución de los términos de intercambio y precios externos que enfrentamos.

Revista de Economía y Derecho, vol. 9, nro. 35 (invierno de 2012). Copyright © Sociedad de Economía y Derecho UPC. Todos los derechos reservados.

* Decano de la Facultad de Economía de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) y columnista del diario *El Comercio* de Lima y de la revista *América Economía*. Es también presidente del Grupo de Opinión Económica de la American Chamber of Commerce of Perú (AmCham).

“El arte de la tributación consiste en desplumar la gallina en forma tal que se obtenga la mayor cantidad posible de plumas con la menor cantidad posible de silbidos”.

Jean-Baptiste Colbert, ministro de Finanzas francés, 1665

“El poder de hacer tributar es el poder de destruir”.

John Marshall, miembro de la Corte Suprema estadounidense, 1952

“Los impuestos son un ataque contra –y un castigo a– la adquisición y producción de los bienes. Conducen a una reducción en la formación de la riqueza consagrados en dicha propiedad y una disminución del nivel general de vida”.

Hans-Hermann Hoppe, *La economía de los impuestos*, 2006

“No existe nada parecido a un buen [popular] impuesto”.

Winston Churchill

“El gobierno nunca aprende. Solo la gente aprende”.

Milton Friedman, premio Nobel de Economía 1973

1 A modo de prolegómenos tributarios

Si existe un asunto en que la ideología y las creencias construyen mitos extremadamente populares y en que estos mitos parecen mostrar un abierto desprecio por los hechos, este nos refiere a la escala de la presión tributaria en el Perú en las últimas décadas.

La afirmación que sostiene que la presión tributaria peruana –ese ratio entre lo recaudado por el gobierno sobre el producto bruto interno (PBI)– es históricamente muy baja ha llegado a configurar casi una opción idiosincrática en nuestro país.

Claro está que detrás del calificativo de “muy bajo” coexisten las percepciones izquierdistas (donde todo ratio menor al 100 por ciento les parecería bajo), las de los burócratas de turno (que tácita pero usualmente consideran todo tributo algo muy parecido a una lluvia de maná divino –recursos para gastar–) y las de aquellos que remachan en modos políticamente correctos lo mismo que se ha venido sosteniendo desde hace más de cinco décadas (que la presión tributaria es muy baja y que se ubica muy lejos del promedio regional y global).

En el presente artículo –como su título sostiene– nos interesa revisar la historia fiscal peruana en el periodo 1970-2011. En este ejercicio enfocaremos tendencias, asociaciones y hechos estilizados con la intención de –en la forma más desaprensiva posible– destacar valores y regularidades, y en la medida en que la data se preste, desinflar mitos y creencias sobre la presión tributaria peruana.

Ahora bien, escribir sobre la recaudación de tributos –o sobre su ratio en relación con el PBI o cualquier otra variable real– resulta una tarea más espinosa de lo que normalmente se cree. No es solo que la misma definición de lo que sería (económicamente hablando) un tributo, contribución o impuesto, resulte comúnmente oscurecida por la pléyade interminable de definiciones legalistas e interpretaciones ideológicamente cargadas. Lo espinoso proviene también de las disímiles interpretaciones políticas sobre lo que sería una presión tributaria óptima o adecuada.

En este ejercicio discutiremos inicialmente conceptos y teorías, y buscaremos liberar al lector de interpretaciones políticamente correctas y llevarlo a aproximar la materia tributaria desde una perspectiva económica más abierta. Nos interesa aproximar cuál sería el peso real de las extracciones compulsivas –a través de leyes específicas o del marco regulatorio vigente– que nos impone el gobierno peruano para financiar sus gastos. Acto seguido nos interesa analizar la data, y torturarla hasta que confiese. Es decir, descubrir asociaciones relevantes contraponiéndolas con las asociaciones usualmente aceptadas en las discusiones económicas y no económicas sobre la materia.

En un tema como este, en que aproximamos lo tributario, resulta muy sano definir lo que es un impuesto, contribución o tributo. Aunque la práctica abogadil y la legislación peruana vigente discriminan entre estos conceptos, la discusión económica los usa internacionalmente como sinónimos. Por ejemplo, para la última edición publicada del diccionario de la Real Academia Española (vigésimosegunda edición, 2001), un tributo es textualmente toda obligación dineraria establecida por la ley, cuyo importe se destina a sostener las cargas públicas.

Enfatizamos: dice “toda obligación” y dice también “cuyo importe se dedique al sostenimiento (léase: a financiar) gobiernos o entidades estatales o paraestatales –incluyendo a entes privados manejados bajo perspectivas o directivas del gobierno–”.

Con esta definición, económicamente hablando, un impuesto (al que se le puede denominar también tributo, gravamen, aporte o con-

tribución) implica imponer una carga financiera sobre un contribuyente –persona natural o jurídica– por un Estado o su equivalente funcional, de modo tal que la falta de pago se castiga con la ley.

Operacionalmente hablando, los impuestos pueden ser pagados en dinero o su equivalente en trabajo (a menudo, pero no siempre, el trabajo es no remunerado). Así, los impuestos pueden ser definidos como una carga pecuniaria puesta sobre las personas o dueños de propiedades para apoyar al gobierno. Nunca son voluntarios y son un pago exigido por la autoridad legislativa.

Como no configuran un pago voluntario o donación, los caracteriza su temperamento compulsivo en virtud de la exigencia legislativa (directa o indirecta). En ese sentido –y a pesar de lo que sostienen destacados juristas y legisladores– implica cualquier carga compulsiva a privados impuesta por el gobierno para financiar sus gastos y actividades. Ya sea con el nombre de tributo, contribución, impuesto, aporte dizque voluntario, derecho, gravamen, costumbre, impuestos especiales, subvenciones, ayudas, oferta, o de cualquier otro tipo de nombre.

Nótese que las definiciones legales (que son innumerables y de continua efervescencia) y la definición económica de lo que es impuesto se diferencian meridianamente. Desde el punto de vista de los economistas, un impuesto es toda transferencia obligatoria de recursos del sector privado al sector público, y se imponen sobre una base de criterios predeterminados. Y punto.

Para los abogados peruanos –en cambio– existe toda una gama de sutilezas que hacen que muchas transferencias compulsivas de recursos del sector privado al sector público no se etiqueten legalmente como lo que son (impuestos). Así, pues, un buen abogado local le recordará que el vocablo ‘impuestos’ no debe ser tal y que lo que los economistas y los diccionarios denominan como impuestos son en realidad tributos.

Con esta taxonomía abogadil-local (que con seguridad se podría haber diseñado para introducir cargas más onerosas a privados o por alguna otra razón probablemente no vinculada a causas de interés público o de simplificación burocrática), un tributo implica un cobro o prestación de dinero. También sería algo que el Estado –léase: la burocracia– exige en el ejercicio de su poder de imperio (*ius imperium, poder jurídico para imponer*) y que se da sobre la base de la capacidad contributiva en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demande el cumplimiento de sus fines (que usualmente resultan tan

vagos y generales, cuanto arbitrarios). Estos llamados tributos tendrían tres tipos: impuestos, contribución y tasas.

Los impuestos propiamente dichos –según la arbitraria legalidad peruana– se caracterizan porque su pago no origina, por parte del Estado, ninguna una contraprestación directa en favor del contribuyente. Esta definición local-legalista de ‘impuesto’ resulta reflejo de un ejercicio de poder. Paralelamente están las llamadas contribuciones. Estas en teoría sí tendrían como hecho generador tácitas contraprestaciones difusas (los beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales). Finalmente, en esta clasificación de transferencias compulsivas de recursos del sector privado al sector público estarían las llamadas tasas.

Nótese que las tasas se pagan como consecuencia de la prestación efectiva de un servicio público, supuesta o efectivamente individualizado en el contribuyente, por parte del Estado o de entes paraestatales. En este último caso, la prestación efectiva e individualizada de un servicio se ve ensombrecida –por decir lo menos– por el carácter compulsivo de la carga.

Volviendo a la perspectiva original (la definición económica a lo que es un impuesto), es útil reconocer que sobre lo que podría implicar un buen sistema tributario se han escrito –y posiblemente se continúe escribiendo– innumerables panfletos, artículos, leyes, reglamentos, interpretaciones y tratados. Resulta relevante además tener en cuenta que todas estas aproximaciones las han escrito especialistas de casi todos los sesgos posibles (financistas, gobernantes, legisladores, cabiladeros, burócratas, etcétera).

En todos los casos no ha existido necesaria ni precisamente una cuota de coherencia. Las soluciones ad hoc, o las basadas en presiones de alguna restricción coyuntural, tampoco habrían sido unas pocas. También vale la pena reconocer que existe otro plano de contraposición. Me refiero aquí a la que existe entre los economistas y el resto.

Una contraposición y discusión muy impopular. Y es que en todos los casos, cuando algún economista analiza la lógica o incidencia de algún impuesto se puede estar priorizando un horizonte cortoplacista o no; y/o ponderando efectos para un grupo o para el bien común. En todos los casos también siempre hay intereses heridos. A través de los impuestos –o su exoneración o tratamiento discriminatorio– siempre se afectan los intereses y las expectativas de alguien.

Sobre este punto los invito ahora a complicarnos con algunas digresiones económicas básicas. Me refiero aquí a tres áreas que conviene no obviar cuando se habla de impuestos o presiones tributarias: incidencias, eficiencias y políticas.

Al hablar de incidencia –¿a quiénes les cae la carga tributaria?–, los economistas discriminamos en lo formal (¿a quiénes se les extraen los recursos recaudados?) y lo efectivo (¿a quiénes les reduzco el bienestar como resultado de la aplicación del impuesto?). En el caso peruano, los intentos de responder cualquiera de estas interrogantes –dadas las distorsiones, informalidad y barreras prevalecientes a lo largo de toda la economía– implica un ejercicio heroico. Agreguémosle a este heroísmo la complejidad de modelar efectos de largo plazo en una economía institucionalmente inestable. A pesar de ello no faltan los bienintencionados que nos hablan de eventuales incidencias proporcionales, regresivas o progresivas (desde el punto de vista distributivo). De Ripley.

El lado de las eficiencias impositivas (el efecto distorsionador de toda intervención con fines recaudatorios) resulta aún más flácido analíticamente. Sin embargo, abundan las intenciones tributarias que aluden a la búsqueda de supuestas eficiencias en el costo de crear nuevos impuestos. Aquí Ripley se da al cuadrado.

El lado político de la tributación es indudablemente el lado más jugoso de estas discusiones. Los impuestos no solo pueden inclinar elecciones, reflejan idiosincrasias y valores sociales. En el Perú es muy bien visto castigar el éxito y premiar el fracaso o la ociosidad (“que paguen más los que más ganan”). También es muy aceptado –y de hecho, configuró un tema de fondo en la última campaña electoral– cambiar las reglas a quienes ya invirtieron o cumplieron con todas las legalidades preestablecidas. Casos en actual desenvolvimiento, como los de los aportes voluntarios o gravámenes mineros o los conflictos con Telefónica, Xstrata o Conga, resultan ejemplos vivos de esta politización tributaria local.

De hecho, en la práctica y en la discusión tributaria peruana existen conflictos claramente irresueltos entre objetivos tributarios de corto y largo plazo.

A pesar de lo anterior, con alguna no despreciable cuota de esfuerzo podríamos decir que existen ciertos criterios básicos, esbozados por Adam Smith hace más de dos siglos atrás (por ejemplo, *Canons of Taxation*) y que hoy resultan casi generalmente aceptados.

O, para ser más preciso, que cualquier profesor introductorio en temas de finanzas públicas aceptaría enseñar. Estos criterios nos remiten a lo que podríamos llamar el ideal de un sistema tributario aceptable. Este –según los libros de texto más populares– debe tener, en mayor o menor medida, cuatro características básicas. Ser eficiente, comprensible, equitativo y focalizado.

Por eficiente la literatura económica nos refiere a que un sistema tributario debe generar ingresos suficientes, de tal manera que los proyectos del gobierno puedan ser adecuadamente patrocinados, sin sobrecargar al contribuyente o convertirse en un desincentivo para la inversión y la creación de puestos de trabajo. Esta característica requiere una buena dosis de gradualidad de ceguera. Los impuestos siempre implican desincentivos.

También se acepta que un sistema tributario ideal no debería ser incomprensible para el profano, ni debe parecer complejo, arbitrario, injusto o innecesario. Esta característica busca minimizar descontentos y costes. Es lógico anticipar que resulta difícil –por decir lo menos– extraer recursos de privados en montos significativos y crecientes, como los que las burocracias normalmente aspiran, en aras de financiar sus accionares y presupuestos.

Otra característica sindicada como deseable en los libros de texto –y que es tomada como una bandera política usual por las posiciones izquierdistas o progresistas– implica que la fiscalidad debería regirse por la capacidad de la gente para pagar. Más allá que lo apropiado o conveniente que le puede parecer a cualquiera que otro pague impuestos por él, lo cierto es que la evidencia no resulta muy generosa con este criterio o característica. Con ella se crece menos y el sistema evoluciona regresivamente.

Si a estas discusiones le agregamos el lado político de la fiscalidad, el debate se ve tan enriquecido como complicado. Como el antiguo escritor romano Cicerón señaló de manera sucinta, la fiscalidad es fundamental para la existencia y el funcionamiento de una nación, así como para el funcionamiento de sus niveles más descentralizados de gobierno. De hecho, gravar a los ciudadanos ha sido un método fundamental de la financiación de las actividades públicas más importantes del aparato estatal, como los tribunales, el sistema jurídico, la defensa nacional y la protección de la Policía.

Por otro lado, el estudio de la elección colectiva es hoy una parte esencial de cualquier análisis exhaustivo de los impuestos. Las actividades de las comunidades difieren por la naturaleza de las actividades llevadas a cabo por el sector privado. De hecho, la mayoría de los ciudadanos cree que los procedimientos de elección colectiva son necesarios para asignar los recursos idóneos y para decidir el nivel y el alcance de la provisión pública.

En los países democráticos y desarrollados, los gastos gubernamentales y las formas de endeudamiento y de aumentar los ingresos necesarios se determinan generalmente por algún tipo de regla de la mayoría (aunque dicha norma puede ser limitada o atenuada por las disposiciones constitucionales y restringido por la operación de un sistema competitivo de partidos políticos).

Los impuestos, por lo tanto, representan una herramienta esencial para los tomadores de decisiones (que quieren comandar los escasos recursos para su uso en el sector público) como parte del proceso democrático. Frente a esta realidad, existen dos enfoques generales en el estudio de la fiscalidad. El primero se asocia con el trabajo de Wicksell (1896) y Lindahl (1919), dos de sus primeros defensores más importantes, así como con el trabajo de Buchanan (por ejemplo, 1968, 1976). En este caso, los impuestos son vistos por algunos como parte de un intercambio –imperfecto– entre los ciudadanos y su gobierno. Así, los pagos de impuestos se hacen para obtener bienes y servicios públicos, y, en cierta medida, para participar en la redistribución colectiva determinada.

Nótese que, según esta perspectiva, el énfasis está en los impuestos como un precio (para la salida del público consumido por los votantes), y en las instituciones o métodos destinados a vincular lo fiscal y los presupuestos de cada portafolio o entidad estatal.

El segundo enfoque sobre esta materia ve a la fiscalidad como un conjunto de políticas que están vinculadas de manera indirecta a los gastos estatales a través de la restricción presupuestaria del gobierno. Aquí la tributación se aproxima como la toma coercitiva de los recursos para financiar las actividades del gobierno. Actividades en gran medida no especificadas. Léase: arbitrariamente especificadas. El énfasis sobre esta línea está en las maneras de minimizar los costos en términos de la eficiencia privada de la tributación por intermedio de las decisiones políticas de un planificador social. En este enfoque, el planificador también puede tener en cuenta los objetivos de distribución

en el logro de sus propósitos, mediante la inclusión de ponderaciones distributivas en el diseño de la política fiscal.

Merece destacarse que estas ponderaciones se derivan de una función de bienestar exógena (en vez de ser el resultado de un proceso político). Este segundo enfoque tiene sus orígenes en la obra de Edgeworth (1925), Ramsay (1927) y Pigou (1952), y ha sido desarrollado con una gran sofisticación analítica por Mirrlees (1971) y otros autores en la literatura reciente sobre la imposición óptima. Aunque ambos sistemas de tributación son muy distintos en el énfasis y en los resultados que se alcanzan, los dos deben lidiar con el mismo problema central; es decir, la separación de los impuestos y gastos (y tácitamente con la acumulación o desacumulación de deuda pública).

En este ambiente, los gobiernos proporcionan bienes y servicios que son de naturaleza distinta a los previstos en los mercados privados. Así, los llamados bienes públicos, como la defensa, se consumen por igual por todos los miembros de la colectividad, y no es posible racionar según los precios, como se hace en los mercados de bienes privados. Lógicamente, aquí la dificultad de excluir a aquellos que no pagan voluntariamente, pero que pueden disfrutar de los beneficios de la producción pública, genera los problemas de preferencias reveladas.

En respuesta a esta complicación, la mayoría de las naciones utilizan los impuestos para financiar la producción coercitiva pública. En ellos solo hay un vínculo difuso y distante entre el consumo adicional de bienes de provisión pública y el aumento de la cuota tributaria.

Pero detengámonos en este punto. Los impuestos –entendidos como cualquier carga pecuniaria aplicada sobre las personas o dueños de propiedades para apoyar al gobierno– implican diferentes justificaciones e institucionalidades políticas. Queda que son compulsivos, que determinan el tamaño de lo estatal y que destruyen.

2 Un análisis retrospectivo del caso peruano: desinflando mitos

En esta segunda parte nos interesa focalizar hechos y ponderar retrospectivamente qué tendencias y regularidades podemos extraer de nuestra historia fiscal reciente. Llegados a este punto nada mejor que aproximar cuáles y de qué naturaleza han sido las principales fuentes de ingresos del Estado peruano.

Antes de avanzar en esta descripción resulta fundamental aclarar algunas definiciones. La primera analiza los ámbitos en los que se desarrolla la actividad estatal peruana. A lo largo de este artículo al referirnos a ingresos, gastos o deudas públicas nos remitiremos a ámbitos específicos como el sector público no financiero (al que en adelante llamaremos SPNF); el gobierno general (al que en adelante llamaremos GG); el Gobierno Central (al que en adelante llamaremos GC); los gobiernos locales, el resto de Gobierno Central y las empresas públicas no financieras. La razón por la que a todo el aparato estatal se le cuantifica en términos de los entes no financieros (excluidas entidades de significativa escala como el Banco Central de Reserva o el Banco de la Nación) es una convención heredada de aquellos tiempos en que ambos monopolios cumplían fundamentalmente el rol de recaudadores inflacionarios. Ergo, financiaban tributariamente el gasto público sin un específico mandato legal.

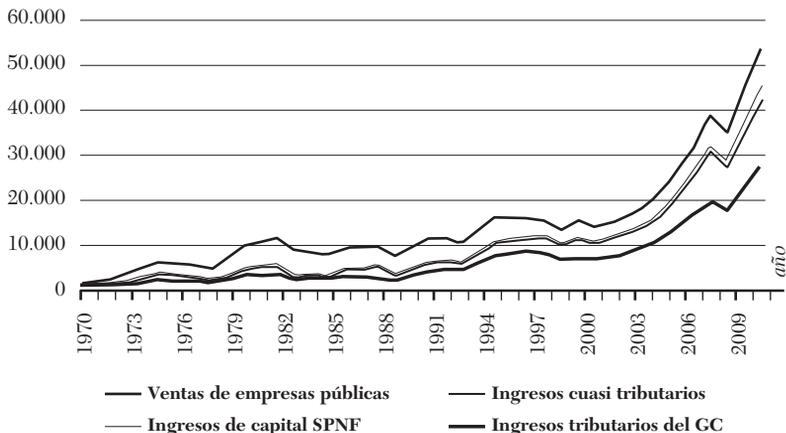
Otras definiciones importantes para el presente trabajo se dan de la mano con algunos planos de lógica tributaria discutida en párrafos previos. A pesar de que en propiedad los impuestos son toda carga compulsiva extraída a privados para financiar entes estatales, en el Perú la legalidad vigente discrimina entre tributos, impuestos, contribuciones (incluido aquí aportes a EsSalud) y tasas a las que últimamente se le añaden otros vocablos que –a pesar de tener todas las características económicas de lo que sería un impuesto– se les bautiza como aportes voluntarios o gravámenes. En este trabajo, toda carga que ingrese dentro de la definición económica de un impuesto será referida como tal. En el caso de la presión tributaria del gobierno, esta implicará los impuestos recaudados específicamente por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat). Cuando en cambio nos refiramos a la presión tributaria del sector público no financiero, agregaremos los llamados aquí ingreso cuasi tributarios (que incluyen contribuciones, tasas, aportes voluntarios, gravámenes o cualquier otra carga a privados para financiar gastos estatales).

Así, una sencilla revisión descriptiva contrasta dos primeros hechos estilizados (ver gráficos 1). Estos no han estado estancados –como nos han hecho creer por más de una generación– y su estructura ha cambiado a favor de mayor imposición del Gobierno Central y también nuevas formas o ingresos tributarios a los que llamamos ingresos cuasi tributarios.

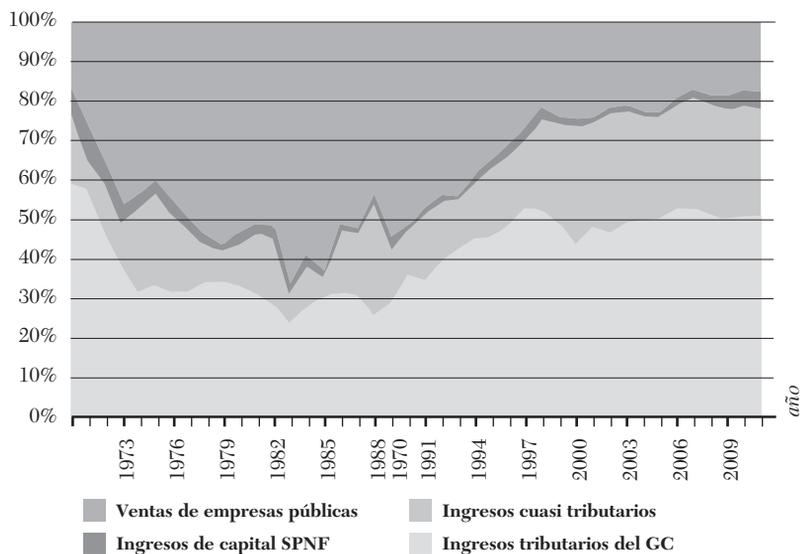
GRÁFICOS 1

**Ingresos del sector público no financiero peruano 1970-2011:
escalas y proporciones**

millones de dólares



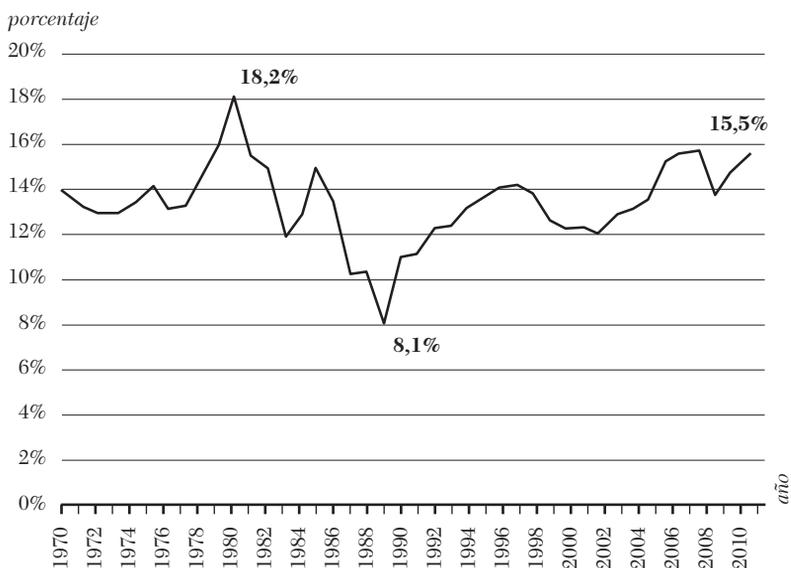
porcentaje



Fuente: www.bcrp.gob.pe.

Quebrada la popular creencia de que la recaudación tributaria en el Perú ha estado estancada en los últimos años y que esta se ha observado básicamente en impuestos provenientes del accionar del Gobierno Central, analizaremos a continuación el segundo gráfico descriptivo de este trabajo. En él destacamos el comportamiento en los últimos 42 años del indicador estándar de presión tributaria del Gobierno Central.

GRÁFICO 2
Presión tributaria del Gobierno Central (%PBI)



Fuente: www.bcrp.gob.pe.

Nótese, estimado lector, el gráfico 2 que nos muestra una presión tributaria ligeramente creciente en las últimas dos décadas solo considera los impuestos introducidos desde el Gobierno Central.

Ahora bien, frente a esta evolución, resulta muy común –y hasta popular– sostener apresuradamente que la presión tributaria peruana es muy baja. Que es inferior a la del promedio latinoamericano. En primer lugar, resulta particularmente relevante recordar que –según

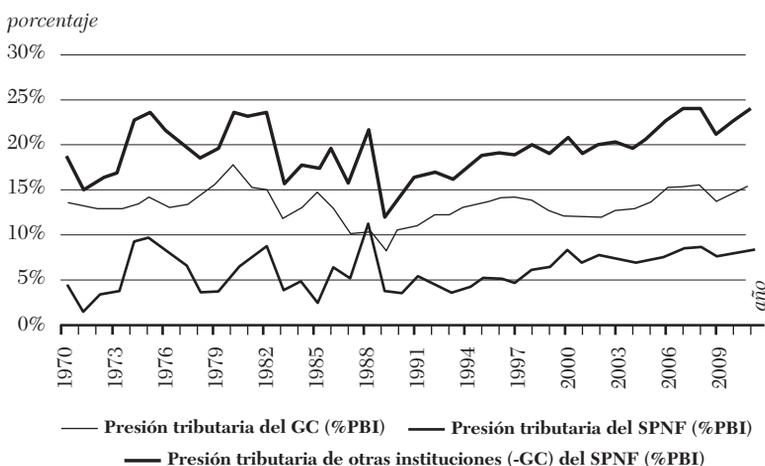
las cifras publicadas por el Banco Mundial en su base de indicadores mundiales (*World Development Indicators*)– la presión tributaria del Gobierno Central peruano se ubica en el promedio global. No es alta ni baja, comparativamente hablando. Es una presión promedio.

Si consideramos además la significativa dispersión de los estimados de presión tributaria por regiones (Lima, 30,0 por ciento; Huancavelica, 0,6 por ciento) o por sectores productivos (minería, 40 por ciento; agricultura, 3,1 por ciento), la percepción de que en el Perú los niveles de presión tributaria (a los formales –que resultarían los únicos agentes accesibles para la administración tributaria local–) deberían ser elevados recaerá en la categoría de otro dogma socialista.

Lo anterior se complica adicionalmente cuando contraponemos las cifras de presión tributaria del Gobierno Central con lo que sería la presión tributaria por tributos no etiquetados legalmente como tales y extraídos desde otras instituciones del sector público no financiero.

En este gráfico se descubre en primer lugar que la escala de la presión ejercida por el Estado peruano a privados resulta mucho mayor que lo que normalmente se cree (superando el 2011 el 23 por ciento

GRÁFICO 3
Las presiones tributarias peruanas: 1979-2011



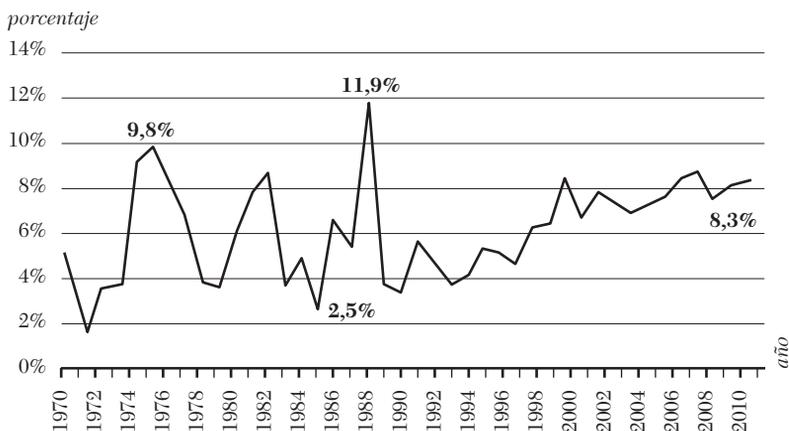
Fuente: www.bcrp.gob.pe.

de nuestro PBI). En segundo lugar, este gráfico muestra cómo las presiones tributarias provenientes de instituciones estatales no financieras distintas al Gobierno Central recaudan algo menos de la décima parte de nuestro PBI. En ambos casos, la presión ejercida por el Gobierno Central cuanto la presión tributaria ejercida por otros entes del sector público muestran claros y definidos patrones de crecimiento.

Este segundo hallazgo sugiere un aparato estatal mucho más voraz o recostado sobre el sector privado de lo que normalmente se cree. Tener una presión tributaria de 23 por ciento de PBI, incluida toda forma de impuesto efectivo, tiene enormes implicancias en términos de desincentivo a la inversión y al desarrollo de competitividades locales. Esto aun dejando de lado en el análisis tanto la informalidad y perforaciones al sistema tributario peruano como la virtual inexistencia de esquemas de asignación de gasto público por resultados.

No hace muchos años, la percepción general era que estos ingresos tributarios extraídos sin etiquetarse legalmente como impuestos tenían en la práctica una escala muy pequeña si no marginal (alrededor de 1 por ciento del PBI). El gráfico 4 contrasta que esta afirmación actualmente no corresponde a los hechos.

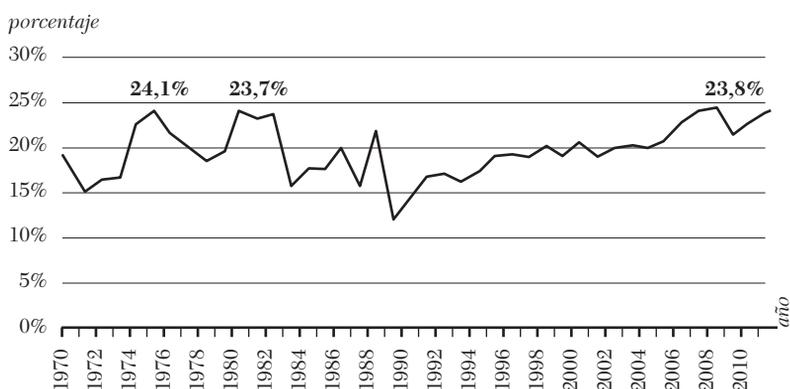
GRÁFICO 4
Presión tributaria de otras instituciones –excluyendo al Gobierno Central– del sector público no financiero (%PBI)



Fuente: www.bcrp.gob.pe.

Así, pues, muy estimados lectores, si consideramos que toda transferencia legalmente compulsiva de privados dirigida a financiar gastos estatales es un impuesto (definición económica aceptada), encontraremos que la creencia de que la presión tributaria es en el Perú muy baja o estancada carece de sentido. La presión tributaria peruana – incluida toda transferencia desde los privados– se acerca al 24 por ciento del PBI. Una tasa no asociada a altos ritmos de crecimiento económico en naciones con niveles de PBI por habitante similares.

GRÁFICO 5
Presión tributaria del sector público no financiero (%PBI)

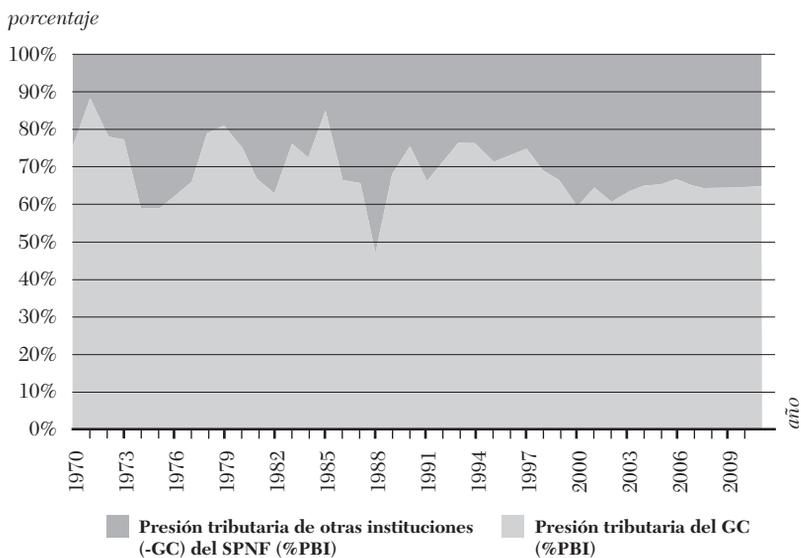


Fuente: www.bcrp.gob.pe.

De esta presión total desde hace ya más de un par de décadas alrededor de un tercio proviene de cuasi tributos. Es decir, de impuestos no registrados como tales debido a definiciones legales locales.

En medio de esta evidencia sobre la evolución de ratio sobre el PBI normalmente se omite monitorear si la escala real de la recaudación está estancada o no. De hecho, una ligera mejora del índice de presión tributaria como la que se observa a lo largo del último quinquenio –dada la forma como ha crecido el PBI peruano– implica per se un salto significativo en la escala real de la recaudación tributaria del Gobierno Central. El siguiente gráfico es en sí mismo sugerente de tal evolución. En términos muy directos se contrasta que la escala de recaudación se triplica entre el 2006 y el 2011.

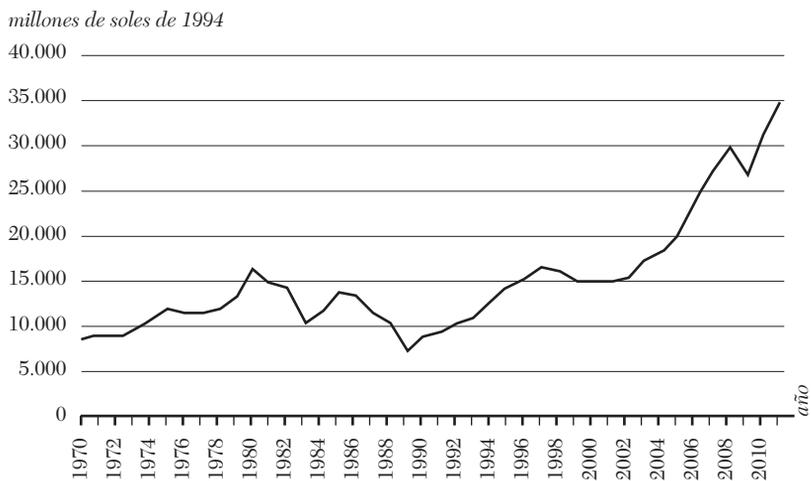
GRÁFICO 6



Fuente: www.bcrp.gob.pe.

GRÁFICO 7

Ingresos tributarios del GC

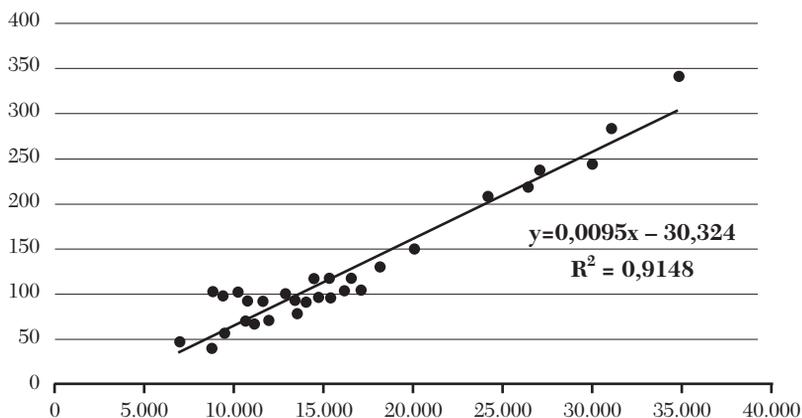


Fuente: www.bcrp.gob.pe.

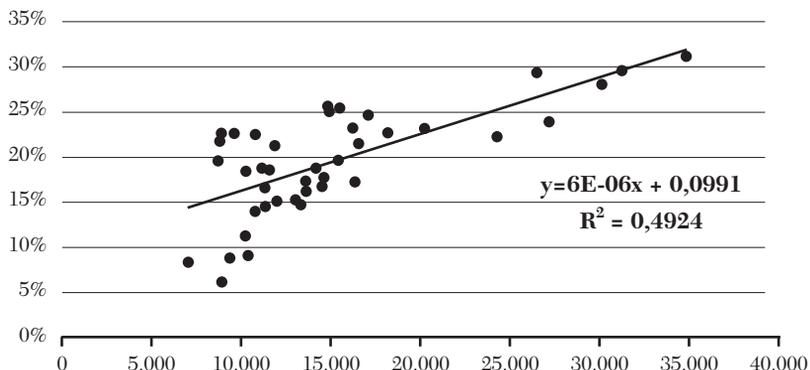
Si buscásemos un predictor para esta *performance*, destacan tres variables claramente delimitadas en su impacto: la evolución de los precios de exportación de los productos tradicionales peruanos, el *stock* de saldos monetarios reales y el valor rezagado de un periodo de la aludida recaudación (ver gráficos 8).

GRÁFICOS 8

Recaudación tributaria GC (millones de soles 1994) versus índice de precios de exportaciones (1994 = 100): 1970-2011



Recaudación tributaria GC (millones de soles 1994) versus liquidez SB total promedio (%PBI): 1970-2011

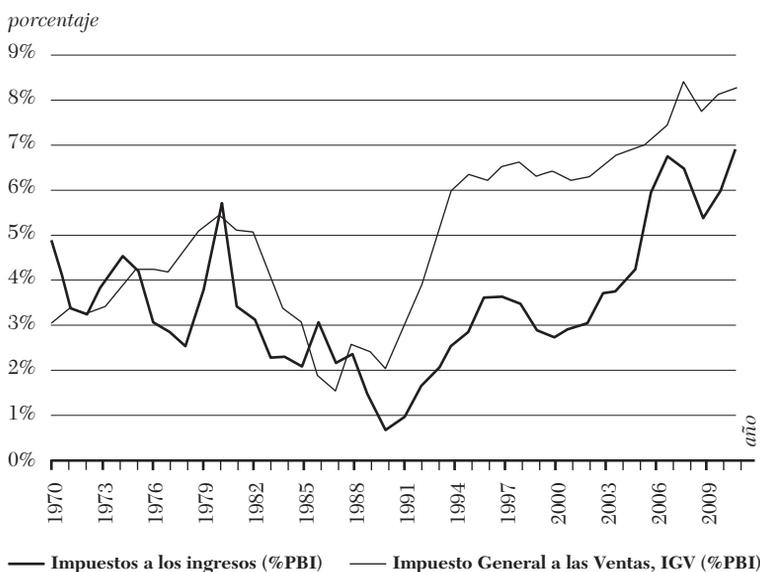


Fuente: www.bcrp.gob.pe.

Otro hecho estilizado destacable de la historia fiscal peruana a lo largo de los últimos 42 años implica ponderar una estructura tributaria basada en dos tipos de impuestos: el impuesto a la renta y el impuesto general a las ventas (IGV).

Para una presión tributaria del Gobierno Central, el aporte de estos dos impuestos configura más del 90 por ciento de lo recaudado. De la observación del siguiente gráfico merece destacarse tanto la contracción simultánea de la presión ejercida por ambos impuestos como su recuperación posterior. Contracción asociada a uno de los procesos estangflacionarios más largos de la historia global cuanto recuperación visiblemente explicada por la mejora sostenida de los términos de intercambio recibidos por el país.

GRÁFICO 9



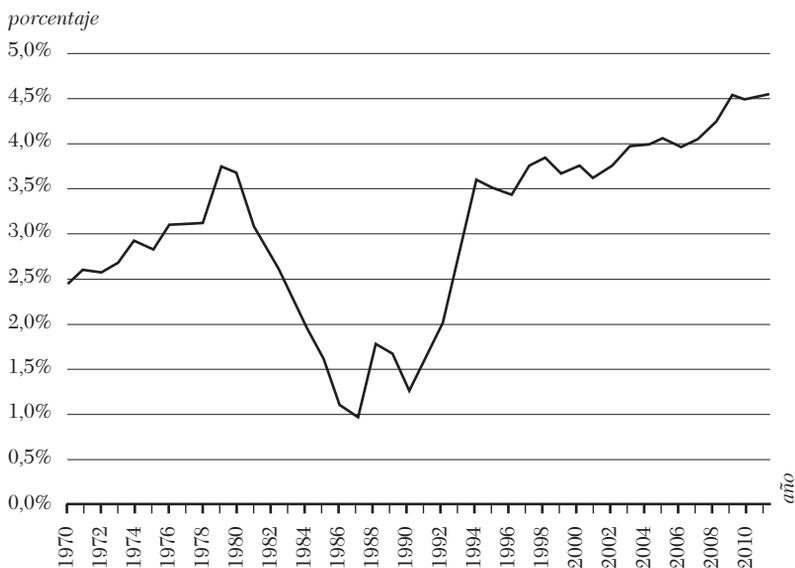
Fuente: www.bcrp.gob.pe.

De este gráfico vale la pena enfocar los altos niveles de perforación y evasión asociados a los ratios efectivamente recaudados. Recordemos simplemente que durante el periodo analizado la tasa nominal del IGV fluctúa alrededor del 18 por ciento.

Siendo este un impuesto que se aplica sobre el valor agregado, que su recaudación reciente alcance apenas el 8 por ciento del PBI resulta algo particularmente sugestivo en esta dirección.

Esta afirmación se hace aún más explícita si modelamos el comportamiento de la recaudación del IGV interno (que excluye su aplicación a las importaciones).

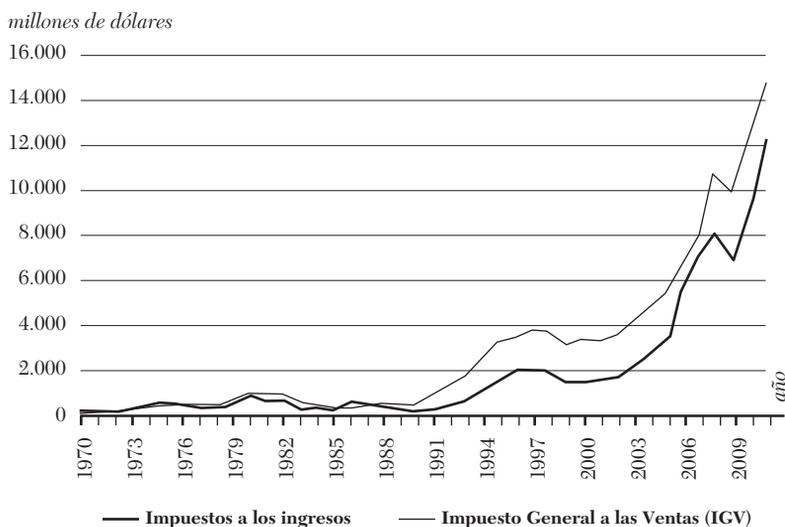
GRÁFICO 10
Comportamiento del IGV interno (%PBI)



Fuente: www.bcrp.gob.pe.

En términos de los flujos recaudados por estos dos impuestos expresados en dólares estadounidenses corrientes, el siguiente gráfico no puede ser más expresivo respecto a lo abrumador del presente auge recaudatorio.

GRÁFICO 11



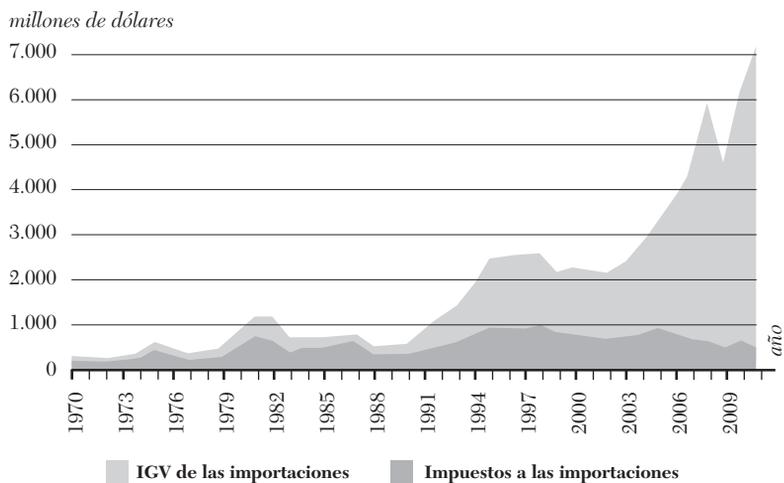
Fuente: www.bcrp.gob.pe.

Si a lo anterior le agregamos los montos cargados a las importaciones, encontramos dos rescatables hechos estilizados. El primero refuta una de las creencias más difundidas respecto al supuesto sacrificio en términos de recaudación tributaria asociable al proceso de liberalización y rebaja arancelaria observado gradualmente desde la década de 1990. En términos meridianos, menores aranceles han implicado mucha mayor recaudación.

Al mismo tiempo, y a pesar de que la mayor parte de los promedios respecto a la tasa arancelaria vigente nos hablan de valores que fluctúan alrededor del 2 por ciento, lo concreto es que tal como muestra el siguiente gráfico un estimado simple de la tasa arancelaria implícita (que incluya los aranceles y el IGV a las importaciones) se ha reducido en casi diez puntos porcentuales en la última década, pero aún refleja una barrera proteccionista equivalente al 20 por ciento de lo importado.

Es cierto que la producción interna también debería pagar ese 18 por ciento del IGV, lamentablemente –como lo acabamos de apreciar–

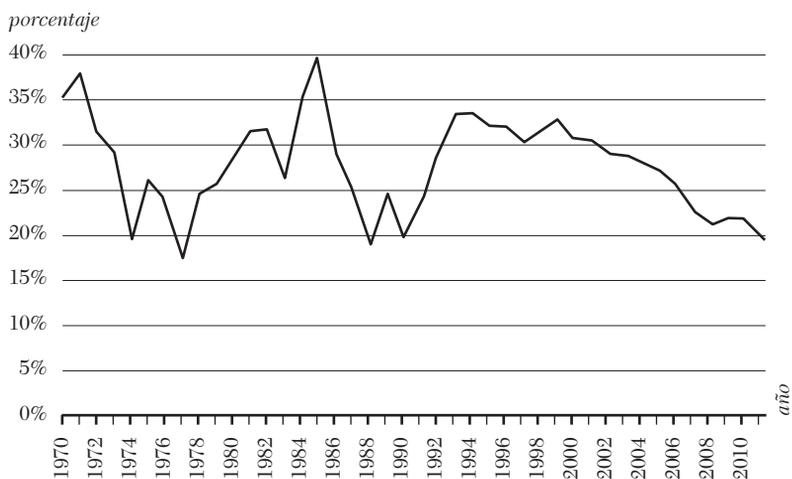
GRÁFICO 12



Fuente: www.bcrp.gob.pe.

GRÁFICO 13

Arancel implícito a las importaciones FOB (%)



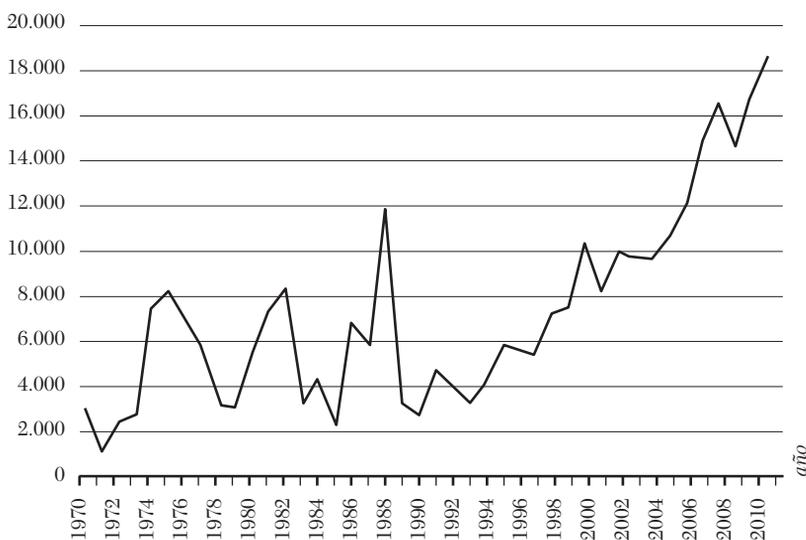
Fuente: www.bcrp.gob.pe.

la recaudación efectiva por IGV apenas alcanza el 5 por ciento del PBI, mientras que el íntegro de las importaciones aquí analizadas implica actividades formales que pagan íntegramente el aludido tributo a las ventas.

Otro hecho estilizado en parte descubierto cuando se redefine lo que sería la presión tributaria local, incluidos los otros impuestos no contabilizados legalmente como tales, implica el abrumador crecimiento de los llamados ingresos cuasi tributarios (aportes a EsSalud, contribuciones y tasas de gobiernos locales y regionales, aportes voluntarios y hasta gravámenes de diferente tipo). Estos en los últimos veinte años inflaron su escala hasta cinco veces.

GRÁFICO 14
Ingresos cuasi tributarios

millones de soles de 1994



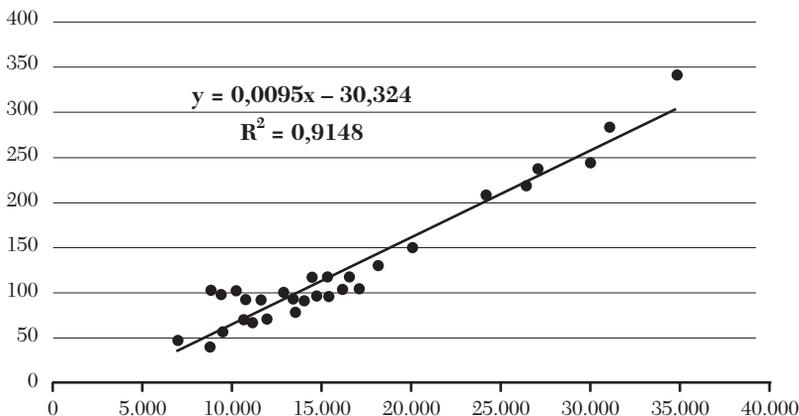
Fuente: www.bcrp.gob.pe.

Nótese aquí que la asociación temporal de lo recaudado en términos reales por estos impuestos etiquetados como cuasi tributos básicamente refleja el mismo patrón de hechos estilizados de los ingresos tributarios del Gobierno Central (por ejemplo, la evolución de los pre-

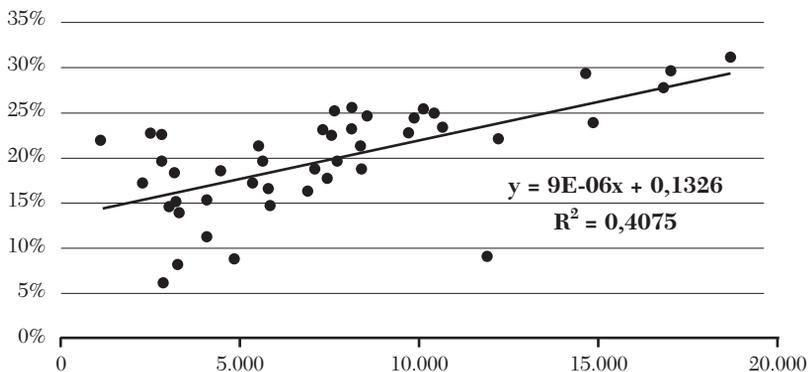
cios de exportación de los productos tradicionales peruanos, el stock de saldos monetarios reales y el valor rezagado de un periodo de la aludida recaudación).

GRÁFICOS 15

Recaudación tributaria del resto del sector público no financiero (millones de soles 1994) versus índice precios exportaciones (1994 = 100): 1970-2011



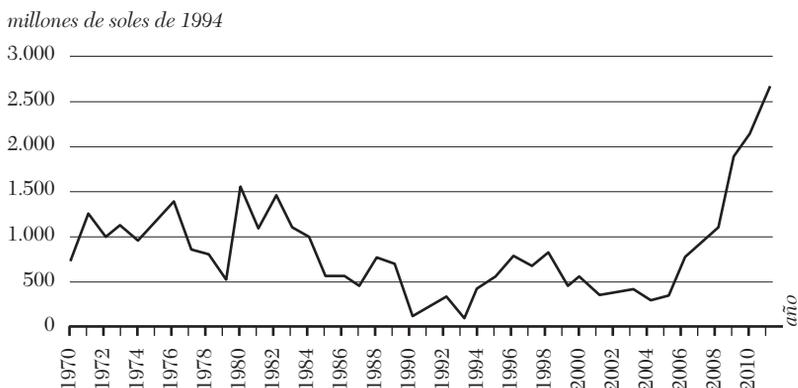
Recaudación tributaria del resto del sector público no financiero (millones de soles 1994) versus liquidez SB total promedio (%PBI): 1970-2011



Fuente: www.bcrp.gob.pe.

Otro hecho estilizado destacable en la historia de nuestra fiscalidad reciente tiene que ver con el significativo crecimiento de los llamados ingresos de capitales del sector público no financiero. Su escala real a lo largo del último quinquenio virtualmente se sextuplicó. En ausencia de ingresos asociados a privatizaciones, este *boom* contrasta la proverbial incapacidad de gasto de entidades a lo largo de toda la estructura del sector público nacional (ver gráfico adjunto).

GRÁFICO 16
Ingresos de capital SPNF



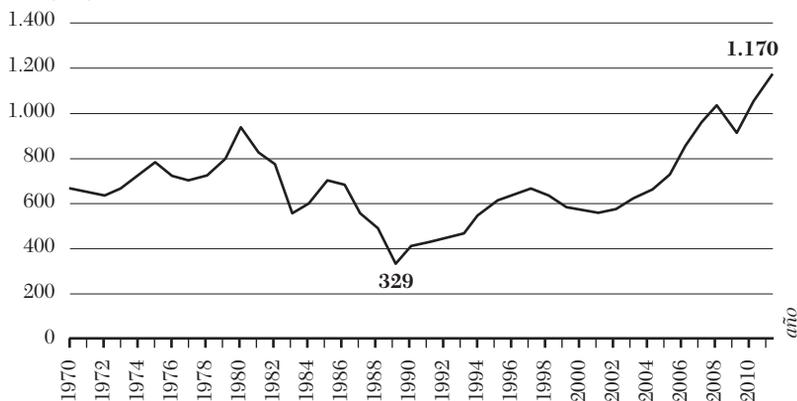
Fuente: www.bcrp.gob.pe.

En la discusión que nos ocupa, una de las materias de fondo implica cuánto creció lo recaudado en el Perú. En esta dirección hemos expresado montos recaudados como ratios de PBI, en dólares y en soles constantes.

A continuación, nos interesa estimar cuánto se elevó la carga tributaria por habitante. La simple presentación de la data disponible contrasta que, a pesar de la significativa informalidad tributaria existente, lo recaudado por peruano distó mucho de estar estancado. Los peruanos hoy pagan mucho más tributos y cuasi tributos que en cualquier otro periodo.

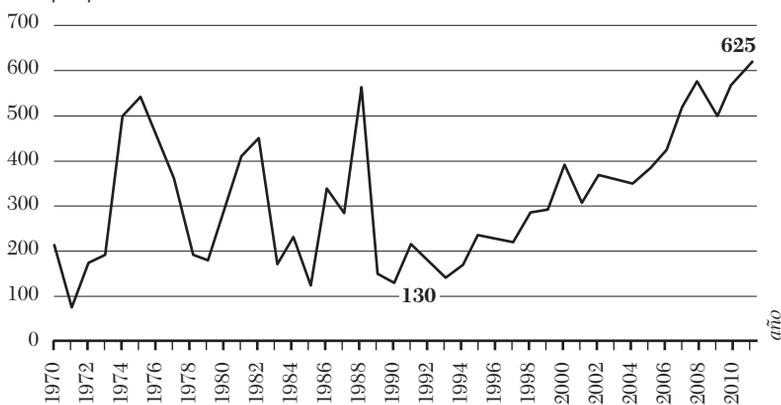
GRÁFICO 17
Ingresos tributarios del GC

soles por persona en 1994



Ingresos cuasi tributarios

soles por persona en 1994



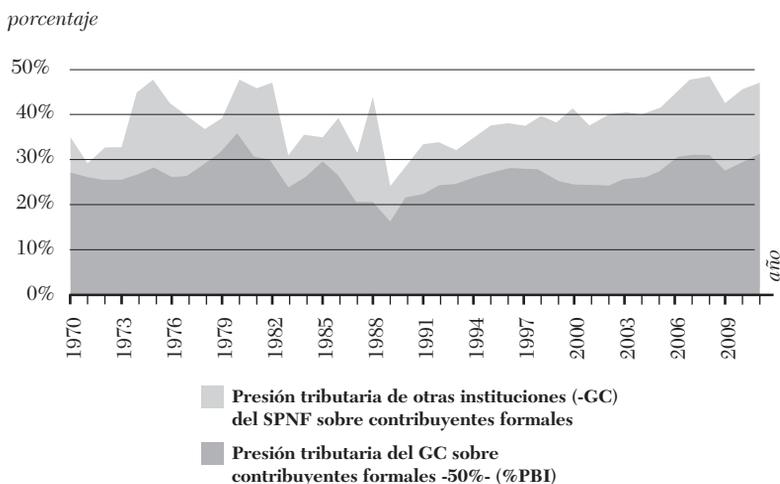
Fuente: www.bcrp.gob.pe.

Cualquier ponderación sobre este mayor peso tributario se ve complicada por la informalidad que caracteriza hoy a la economía peruana. Sin pretender tratar el tema con la minuciosidad y el esfuerzo estadís-

tico que requiere, a continuación esbozamos un estimado basado en un factor arbitrario de sensibilidad por informalidad (factor de 50%).

En este gráfico tenemos una idea referencial de lo que podrían ser los niveles efectivos de carga tributaria para agentes informales promedio en nuestro país.

GRÁFICO 18



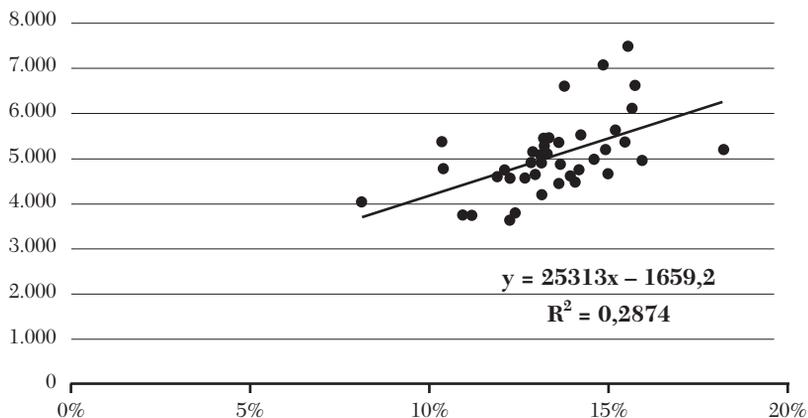
Fuente: www.bcrp.gob.pe.

En el aludido ejercicio referencial encontramos que la presión tributaria promedio para los ciudadanos formales estaría muy cerca del 50 por ciento del PBI. Un resultado que contrasta con la suposición de que la presión tributaria peruana es aún muy baja y que requerimos elevarla. Afirmar esto hoy *ceteris paribus* no solo es un mito, sino que implica una opción de política altamente destructiva en términos de competitividad, ahorro y acumulación.

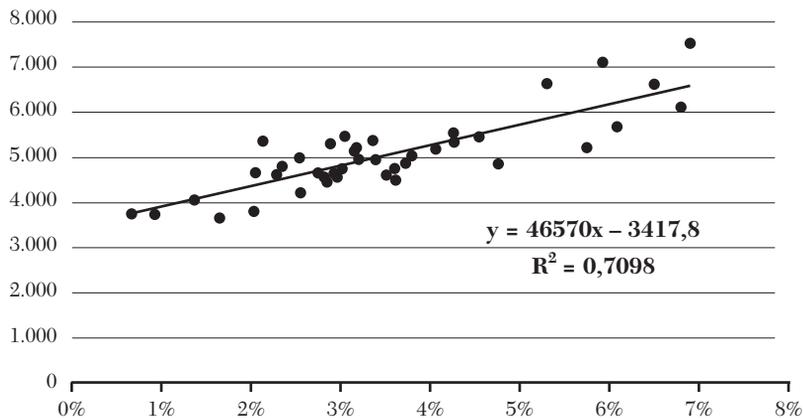
Otro hecho particularmente sugestivo de la evolución de la recaudación tributaria peruana implica la relativamente pobre asociación entre la evolución del tamaño del producto real por habitante y la presión tributaria local. Existe una correlación positiva pero moderada. En cambio, si discriminamos esta por dos grandes tipos de tributos (renta e IGV interno), las diferencias son visibles. En el último caso puede sugerir el alto grado de perforación del IGV.

GRÁFICOS 19

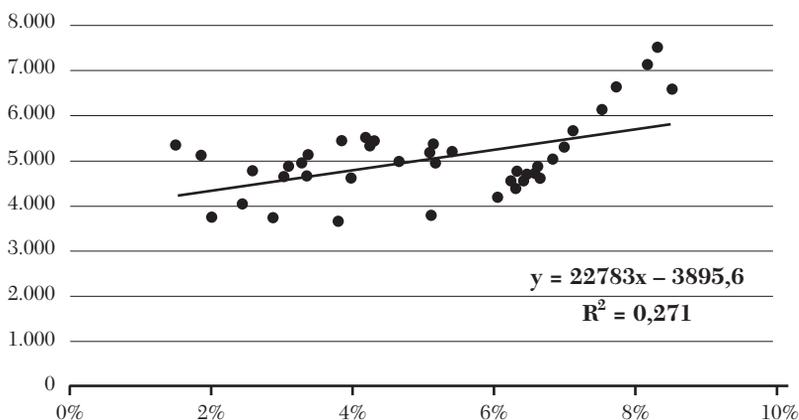
**Presión tributaria del GC *versus* PBI por habitante
(en soles 1994): 1970-2011**



**Recaudación del impuesto a la renta (%PBI) *versus*
PBI por habitante (en soles de 1994): 1970-2011**



**Recaudación del IGV (%PBI) versus
PBI por habitante (en soles de 1994): 1977-2011**



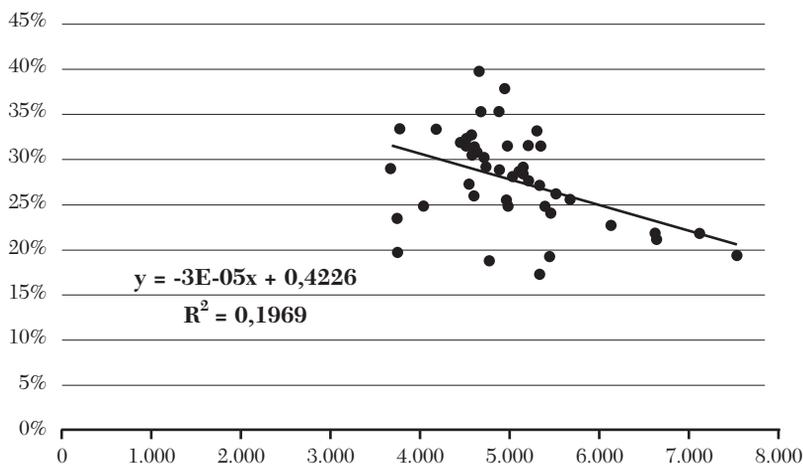
Fuente: www.bcrp.gob.pe.

En cambio, en el caso de la recaudación arancelaria (incluida aquí –para tratar de uniformizar el contenido de las cargas a lo largo de toda la muestra–) contrastamos que un estimado del arancel implícito sobre las importaciones totales FOV contrastan una asociación negativa de relativamente pobre ajuste entre esta y la evolución del PBI por habitante. Más adelante, cuando enfoquemos algunas asociaciones econométricas dilucidaremos si esta asociación negativa se mantiene. De hecho, una asociación negativa descubre un resultado previsible para una economía que ha apostado por significativas rebajas tarifarias en los últimos años.

No podríamos cerrar una revisión descriptiva histórica de la fiscalidad peruana sin acercarnos a lo que muchos ven como el objetivo de la política fiscal: elevar el gasto público. En el gráfico 21 descubrimos la evolución a lo largo de estos últimos 42 años de las escalas absoluta y relativa del gasto total del sector público no financiero. Este gráfico denota que la economía peruana tiene hoy en primer lugar la escala de gasto real más elevada de su historia reciente. Nunca los peruanos hemos asignado tantos recursos a los gastos del aparato estatal.

GRÁFICO 20

**Arancel implícito a las importaciones FOB (%) versus
PBI por habitante (en soles de 1994): 1977-2011**

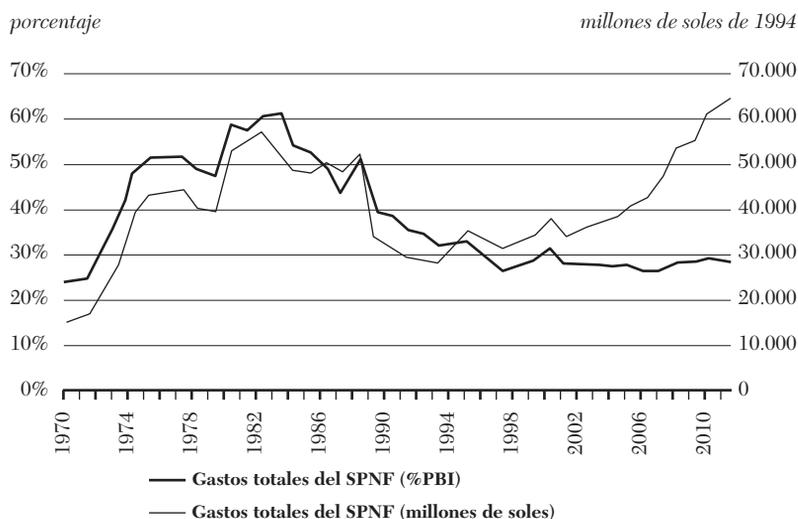


Fuente: www.bcrp.gob.pe.

A pesar de lo que se ha creído por generaciones y se contrastó hasta fines de la década de 1980, a partir de la década de 1990 hemos notado cómo el crecimiento de la economía ha hecho que su escala relativa se mantenga estancada (muy cerca del tercio del PBI), mientras que su escala real haya virtualmente explotado. Podríamos decir que en los últimos años los peruanos hemos aprendido que una mayor escala absoluta del gasto estatal ha tenido como correlato una menor participación relativa de esta en la producción. Un mayor énfasis en la actividad privada ha tenido como correlato directo un mayor nivel de gasto estatal en términos reales.

Esta observación contrastada en el siguiente gráfico no pretende aclarar la creciente insatisfacción pública respecto a lo que podríamos denominar los servicios entregables por el sector público peruano. Aunque la gente perciba que faltan servicios públicos adecuados a lo largo de todo el país, lo cierto es que la cantidad de recursos asignados a mantener el aparato burocrático local se ha inflado desproporcionadamente.

GRÁFICO 21



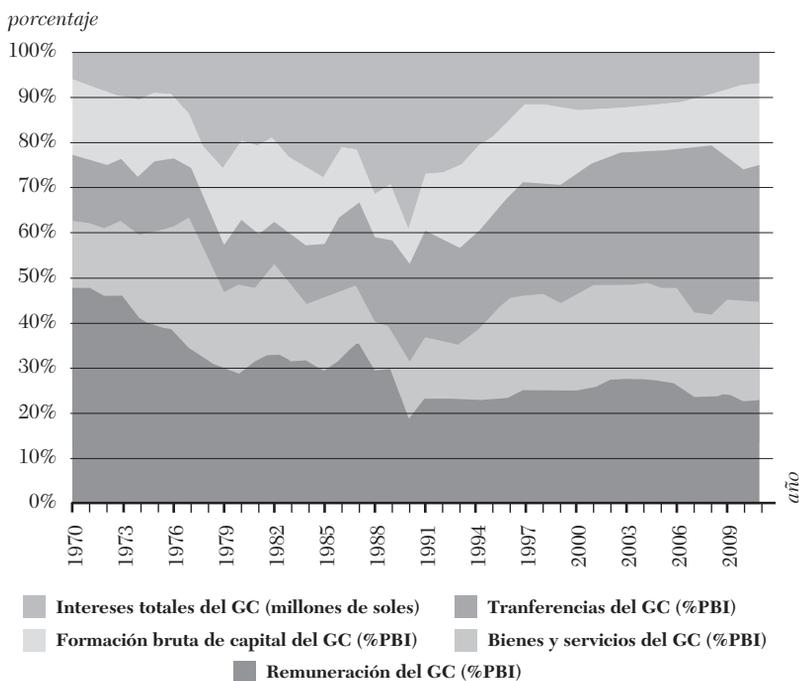
Fuente: www.bcrp.gob.pe.

Nótese aquí que la participación relativa del gasto de capital a lo largo de todo el sector público no financiero siempre ha sido reducida, y ha fluctuado entre el 10 y el 20 por ciento.

En ausencia de cifras comparables, confiables o solo acaso publicadas respecto a la calidad del gasto público o siquiera el porcentaje de este que es monitoreado por el Ministerio de Economía y Finanzas, podemos decir que todo el esfuerzo recaudatorio aludido en los párrafos previos se habría gastado pasivamente. La evidencia sobre sus impactos en términos de empleo, reducción de pobreza, mejoramiento de la calidad de los servicios públicos resulta escasa, variopinta y discontinua. Pasa lo mismo con los indicadores de corrupción administrativa a lo largo de las diferentes instancias del sector público peruano.

Hemos revisado ingresos y gastos públicos. Ha llegado el momento de hablar de la diferencia, la forma como nos hemos endeudado. El siguiente gráfico describe los irregulares y accidentados patrones de endeudamiento externo peruano desde principios de la década de 1980.

GRÁFICO 22



Fuente: www.bcrp.gob.pe.

La evidencia sugiere que en los últimos años –en año de vacas gordas tributarias y ante la profundización del mercado interno de capitales (con el crecimiento del sistema previsional privado)– se ha reperfilado y reacomodado los complejos compromisos acordados entre las décadas de 1970 y 1980 que dibujaban perfiles que en algún momento fueron calificados de incumplibles. En buen español, dado el salto de la recaudación tributaria local, pudimos darnos ciertos lujos en términos de una reestructuración de los compromisos de pagos previamente acordados.

Así, pues, en el siguiente gráfico, que solo modela la evolución de la fiscalidad peruana en la última década, notamos cómo el *stock* de deuda pública se infla en términos absolutos y se contrae en términos relativos al PBI.

Antes de ser particularmente optimistas respecto a este gráfico, es menester tomar en cuenta que a lo largo de este periodo el manejo cambiario local ha sido controlado o administrado por la autoridad monetaria peruana.

GRÁFICO 23

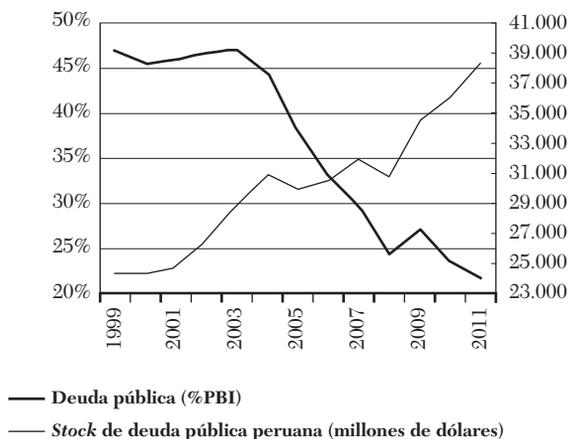


Fuente: www.bcrp.gob.pe.

Resultaría incompleto cerrar este análisis descriptivo de la fiscalidad peruana sin destacar un hecho estilizado reciente. Este hecho se refiere al comportamiento del saldo de las obligaciones del sector público en el sistema financiero nacional. No hace muchos años, este saldo era negativo, reflejo del financiamiento activo del aparato estatal en nuestro sistema bancario. En la actualidad, como el gráfico siguiente contrasta el saldo no solo supera los 23 mil millones, sino que es explosivamente creciente.

La razón de fondo detrás de este continuo incremento de las obligaciones del sector público en el sector financiero (bonos y depósitos) es reflejo del significativo incremento de los ingresos tributarios y no tributarios del aparato estatal.

GRÁFICO 24



Fuente: www.bcrp.gob.pe.

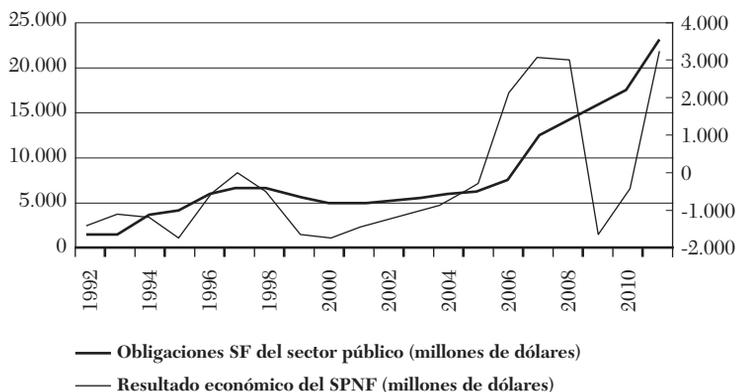
A pesar del visible índice de inflación del gasto público peruano, tanto crecen los ingresos del gobierno que se acumula un saldo de recurso nunca antes visto. Algunos sostienen que esto es reflejo de las incapacidades administrativas en el aparato estatal peruano. En estas líneas vale la pena recordar que acompañar el ritmo de crecimiento de los ingresos fiscales peruano en su propio marco regulatorio es una tarea complicada.

Esta evolución resulta también el reflejo directo de la descapitalización y ausencia de prácticas modernas de administración pública a lo largo de todo el aparato estatal peruano.

De esta segunda sección emerge una lección panorámica. La economía peruana ha transitado hacia un entorno de alta recaudación por habitante formal –con también alta presión tributaria–, ha inflado sus gastos en monitorear la calidad; y gracias al auge tributario ha reperfilado su servicio y reducido significativamente su ratio de endeudamiento como porcentaje del PBI, pero esto no ha sido todo.

Esta abundancia de recursos fiscales ha explicado el visible ensanchamiento del acervo de los depósitos del sector público en el sistema financiero local. Recursos que –intermediados– resultan una de las contrapartidas del auge crediticio de los últimos años.

GRÁFICO 25



Fuente: www.bcrp.gob.pe.

3 Sobre algunas correlaciones y asociaciones relevantes

En primer lugar, les recordamos que el íntegro de los ejercicios estadísticos desarrollados en esta sección se construye sobre la data disponible para cualquier lector –y algunas estimaciones propias derivadas de esta data– proveniente del sitio en internet del Banco Central de Reserva del Perú (www.bcrp.gob.pe). Dicho esto, procederemos a enfocar asociaciones en el tiempo para los niveles de recaudación real y de presión tributaria (IMPGC, IMPRSPNFRA e IMPSPNFREA) de diferentes agregados de la carga tributaria del sector público no financiero peruano en el periodo 1970-2011.

Los primeros ejercicios (y sus impactos esperados) se estructuran para las recaudaciones reales en las ecuaciones (1) a (3):

$$\text{IMPGCREA} = f1 (\text{TOT}, \text{M4REA}, \text{IMPGCREA}(-1)) \quad (1)$$

+ + +

Según la cual esta recaudación resultaría positivamente sensible al comportamiento de los términos de intercambio, los niveles de monetización real y los hábitos pasados de tributación.

$$\text{IMPRSPNFREA} = f_2 (\text{TOT}, \text{M4REA}, \text{IMPRSPNFREA}(-1)) \quad (2)$$

+ + +

Aquí también esta recaudación sería positivamente sensible al comportamiento de los términos de intercambio, los niveles de monetización real y los hábitos de tributación.

$$\text{IMPSPNFREA} = f_3 (\text{TOT}, \text{M4REA}, \text{IMPSPNF}(-1)) \quad (3)$$

+ + +

Igualmente, la recaudación total del SPNF resultaría positivamente sensible al comportamiento de los términos de intercambio, los niveles de monetización real y los hábitos de tributación.

En el caso de los estimados de presión tributaria, las especificaciones sugeridas resultan gruesamente consistentes, aunque la influencia de los precios externos sería mayor en el caso de los impuestos recaudados por la Sunat y la inflación local y predictor de la llamada aquí recaudación cuasi tributaria. Así les presentamos tres ecuaciones que modelarían la presión tributaria del Gobierno Central (ecuación 4), la del resto de tributos del sector público no financiero (ecuación 5) y la del agregado (ecuación 6). Ergo:

$$\text{IMPGCPBI} = f_4 (\text{IPEXPORTS}, \text{M4REA}, \text{ARANIMP}, \text{IMPGCPBI}(-1)) \quad (4)$$

+ - + +

$$\text{IMPRSPNFPBI} = f_5 (\text{M4REA}, \text{ARANIMP}, \text{VIPCPRO}, \text{IMPRSPNFPBI}(-1)) \quad (5)$$

+ - - +

$$\text{IMPSPNFPBI} = f_6 (\text{IPEXPORTS}, \text{VIPCPRO}, \text{ARANIMP}, \text{IMPSPNFPBI}(-1)) \quad (6)$$

+ - - +

En todos los casos, los nemónicos usados tendrían, respectivamente, estas definiciones: IMPGCREA implica el total de impuestos legales recaudados por la Sunat en millones de soles de 1994; TOT implica el índice de términos de intercambio (1994 = 100); M4REA implica el acervo de saldos reales M4 (liquidez total en millones de soles de 1994); IMPRSPNFREA implica el total de impuestos o cuasi tributos recaudados por el resto del sector público no financiero expresado en millones de dólares de 1994; IMPSPNFREA implica el total de impuestos recaudados por el total del sector público no financiero expresado en millones de dólares de 1994; IMPGCPBI implica el índice de presión tributaria del Gobierno Central (porcentaje); IMPRSPNF

implica el índice de presión tributaria del resto del sector público no financiero (porcentaje); ARANIMP implica el arancel implícito sobre el total FOB importado (porcentaje que considera tanto tarifas como el total del IGV recaudado sobre importaciones; VIPCPRO implica la inflación promedio anual e IMPSPNFPBI implica el estimado de presión tributaria total para el sector público no financiero.

En todos los casos hemos utilizado aproximaciones mínimo cuadráticas simples y en cada ecuación los resultados resultaron los siguientes:

TABLA I
 $IMPGCREA = f1 (TOT, M4REA, IMPGCREA(-1))$

Variable dependiente: **tributos al Gobierno Central en millones de soles de 1994**

Periodo: 1971-2011

	Coefficiente	Error estándar	t-Estadístico
Constante	-1.562,187	1.604,836	-0,973425
Términos de intercambio (1994 = 100)	88,30789	16,86544	5,236027
Acervo de saldos reales M4 en soles de 1994	0,345703	0,02624	13,17456
AR(1)	0,528815	0,136667	3,869371
R-cuadrado	0,965878		
Ajustado R-cuadrado	0,963112		
Log verosimilitud	-348,716		
F-estadístico	349,1181		
Durbin-Watson	1,84949		

En esta ecuación no encontramos grandes sorpresas. En el periodo analizado las asociaciones entre lo recaudado por el Gobierno Central y los precios externos y el tamaño real de la oferta monetaria son evidentes.

TABLA 2
 IMPRSPNFREA = f2 (TOT, M4REA, IMPGCREA(-1))

Variable: **cuasi tributos en millones de soles de 1994**

Periodo: 1971-2011

	Coefficiente	Error estándar	t-Estadístico
Constante	-2.489,14	1.776,457	-1,401182
Términos de intercambio (1994=100)	48,24202	19,89703	2,424584
Acervo de saldos reales m4 en soles de 1994	0,218295	0,028551	7,64574
AR(1)	0,217084	0,161984	1,340156
R-cuadrado	0,818646		
Ajustado R-cuadrado	0,803942		
Log verosimilitud	-366,5933		
F-estadístico	55,67358		
Durbin-Watson	1,985694		

En la ecuación siguiente (2) tampoco encontramos grandes sorpresas, y las asociaciones entre lo recaudado por el Gobierno Central y los precios externos y el tamaño real de la oferta monetaria son igualmente significativas.

TABLA 3
 IMPSPNFREA = f3 (TOT, M4REA, IMPSPNFREA(-1))

Variable: **total de impuestos de sector público no financiero en millones de soles de 1994**

Periodo: 1971-2011

	Coefficiente	Error estándar	t-Estadístico
Constante	-3.720,534	2.226,607	-1,670943
Términos de intercambio (1994=100)	133,3573	25,0192	5,330198
Acervo de saldos reales m4 en soles de 1994	0,218295	0,03587	15,76123
AR(1)	0,193582	0,161945	1,195355
R-cuadrado	0,949044		
Ajustado R-cuadrado	0,944912		
Log verosimilitud	-376,7864		
F-estadístico	229,7051		
Durbin-Watson	2,022868		

Para el agregado del sector público no financiero –ecuación (3)– no hay sorpresas igualmente, y las asociaciones entre lo recaudado y los precios externos y el tamaño real de la oferta monetaria son igualmente significativas. Tenemos, pues, una recaudación muy sensible a panoramas globales, ajenos –parcialmente– a intenciones locales. Esto no desautoriza esfuerzos para ampliar el número de contribuyentes o la ampliación de la base. Solo podría estar sugiriendo que sus efectos hacia atrás no han sido precisamente exitosos.

Las siguientes tres tablas resultan algo más aleccionadoras. Y es que la presión tributaria peruana –de los tributos recaudados por la Sunat– tiene mucho de pasiva respecto a eventos externos y exógenos. Mucho más de lo que tendemos a sostener. La novedad cae aquí por el lado de la importancia de los episodios de financiamiento inflacionario (reflejado en el coeficiente negativo del M4REA) y la conexión con un arancel implícito elevado.

TABLA 4
IMPGCPBI= f4 (IPEXPORTS, M4REA, ARANIMP, IMPGCPBI(-1))

Variable: **presión tributaria del Gobierno Central (porcentaje del PBI)**

Periodo: 1971-2011

	Coefficiente	Error estándar	t-Estadístico
Constante	0,019943	0,017655	1,129613
Índice de precios de exportaciones (1994=100)	0,000167	6,53E-05	2,561914
Acervo de saldos reales m4 en soles de 1994	-4,09E-07	2,70E-07	-1,513268
Arancel implícito (porcentaje)	0,058513	0,040273	1,4529
Valor rezagado de la variable dependiente	0,660429	0,118476	5,574372
R-cuadrado	0,609069		
Ajustado R-cuadrado	0,565632		
Log verosimilitud	126,374		
F-estadístico	14,02196		
Durbin-Watson	1,615405		

Cuando –en cambio– queremos acercarnos a asociaciones entre lo recaudado por cuasi tributos encontramos allí sí un efecto balance real (M4REA), y en relación con la inflación promedio, un efecto negativo

persistente a lo largo de estos 42 años. La asociación negativa entre el arancel implícito y la presión cuasi tributaria implica una materia que merece adicional investigación (por los altos t estadísticos de este último).

TABLA 5
IMPRSPNFPBI= f5 (M4REA, VIPCPRO, ARANIMP)

Variable: **presión tributaria del resto de sector público no financiero (porcentaje del PBI)**
Periodo: 1971-2011

	Coficiente	Error estándar	t-Estadístico
Constante	0,116634	0,018675	6,245600
Acervo de saldos reales m4 en soles de 1994	3,29E-07	2,04E-07	1,613415
Inflación anual promedio	-5,54E-06	2,46E-06	-2,255204
Arancel implícito (porcentaje)	-0,219666	0,056741	-3,871388
R-cuadrado	0,439596		
Ajustado R-cuadrado	0,395354		
Log verosimilitud	112,5525		
F-estadístico	0,000057		
Durbin-Watson	1,630262		

Aproximando en cambio con qué variables ha estado asociado el íntegro de la presión tributaria ejercida por todo el sector público. La data confirma y deja abiertas las interrogantes de las últimas dos ecuaciones.

De esta revisión econométrica preliminar –que solo pretende identificar algunas asociaciones básicas y contrastar vínculos ya esbozados descriptivamente– queda, pues, una lección fundamental. Los actuales niveles de recaudación real o de presión tributaria peruanos (altos incluida toda forma de tributo, pero muy altos o limítrofes con tasas destructivas si consideramos descomposiciones sectoriales, departamentales o ejercicios por informalidad) tienen un definido predictor: los precios de exterior que recibimos (o dejamos de recibir).

TABLA 6

IMPSNFPBI= f6 (ARANIMP, VIPCPRO, IPEXPRO, IMPSNFPBI(-1))

Variable: **presión tributaria del total del sector público no financiero (porcentaje del PBI)**
 Periodo: 1971-2011

	Coefficiente	Error estándar	t-Estadístico
Constante	0,189131	0,039779	4,754536
Arancel implícito (porcentaje)	-0,146264	0,080333	-1,820709
Inflación promedio anual	-9,63E-06	3,29E-06	-2,929342
Índice de precios de exportaciones (1994=100)	0,000162	6,56E-05	2,462529
Valor rezagado de la variable dependiente	0,16218	0,140519	1,154153
R-cuadrado	0,510507		
Ajustado R-cuadrado	0,456119		
Log verosimilitud	99,54279		
F-estadístico	9,386386		
Durbin-Watson	2,046504		

4 Inventariando reflexiones y preguntas

Se dice que la presión tributaria es actualmente muy baja en el Perú. Esto no es cierto por un cúmulo de razones.

La primera implica una meridiana observación. Según la Base de Indicadores de Desarrollo Global del Banco Mundial, aún el índice oficial de la presión tributaria –que considera solamente parte de la recaudación tributaria (el 15,5 por ciento el 2011)– implica un valor mayor tanto al promedio quinquenal de presión tributaria global (14,9 por ciento, para el periodo 2005-2009) cuanto al de Estados Unidos (10,4 por ciento, para el periodo 2006-2010). No existe evidencia que permita sostener que, en una comparación global, la presión tributaria sería actualmente baja.

Si en cambio se busca hacer una comparación regional –con estimados que para Sudamérica bordean el 18 por ciento, según trabajos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)–, lo coherente es hacer lo que hacen otras naciones de la región, y esto implica considerar todos los impuestos pagados por los privados, según las cifras oficiales.

Si hacemos esto sobre la definición económica de lo que es un impuesto, como lo hemos hecho al inicio de este artículo, encontraremos que, incluido ese 8,3 por ciento del PBI extraído legalmente a privados (al que llamamos cuasi tributos y que implica la aplicación adicional de múltiples tasas, contribuciones, aportes, aportes voluntarios, gravámenes, etcétera), encontraremos que la presión tributaria del sector público no financiero en el Perú el año pasado alcanzó el 23,8 por ciento del PBI. Comparativamente este estimado quiebra el mito de que nuestra presión tributaria es menor que la regional. Es un porcentaje significativamente mayor a los estimados regionales revisados.

Nótese que este hallazgo –computado sobre data del comportamiento del aparato estatal peruano y accesible a cualquier ciudadano– implica además que este valor no es una observación aislada. Cae en el rango observado el último quinquenio (2006-2011).

Otros planos relevantes en el presente análisis –como la informalidad y la presencia de perforaciones políticas a la estructura tributaria vigente– hacen que si realizamos ejercicios de sensibilidad que incluyan estimados de estos efectos, los niveles de presión tributaria nacional aplicados a agentes formales bordeen no solamente estándares sudamericanos, sino que también alcancen los rangos destructivos de competitividad y de atractivo a inversiones locales y foráneas.

Igualmente, si consideramos la evidencia de dispersión de la presión tributaria por sector o actividad y/o por región o departamento, encontraremos indicadores de presión tributaria muy elevados para determinados agentes y muy relajados para otros ubicados fuera de Lima o en el sector “correcto”.

Lamentablemente, el presente artículo –en sus afanes por estimar un índice de presión tributaria más coherente– no nos lleva a descubrir un hallazgo sorprendente. De hecho, en un ambiente donde el Legislativo peruano –abdicando a una de sus responsabilidades fundamentales– otorga sistemáticamente autorizaciones legislativas a un Ejecutivo responsable de inflar el gasto público en los patrones aquí documentados, no resulta nada parecido e inesperado que la presión tributaria peruana resulte en realidad tan abultada.

Sí, en cambio, este trabajo descubre algunas otras cosas. Una de ellas implica que, por ejemplo, las tantas veces estimada alta tasa de mortandad de las pequeñas y microempresas peruanas tiene en las reglas fiscales prevalecientes una asociación difícil de esconder. Igualmente la tan publicitada cola de inversiones interesadas en invertir

en la minería peruana y su perceptible brecha (mayor que 95 por ciento) con los proyectos que realmente ven la luz, tiene también en las arbitrariedades y escala de presión tributaria peruana a la minería un correlato negativo directo.

De la evidencia econométrica revisada emerge una lección, que no por presentarse al final de estas conclusiones resulta menos importante. El hecho de que la evolución de los precios de exportación resulte una variable explicativa significativamente asociada a los niveles de presión tributaria aplicada por tributos legales y por los llamados aquí cuasi tributos, no resulta un hallazgo casual. No solo en los últimos diez años, sino incluso a lo largo de todo el periodo analizado (1970-2011) la presión tributaria peruana no refleja nada parecido a una política tributaria efectiva o inteligente. Implica más bien prácticas inerciales altamente dependientes de los precios de los productos que exportamos.

BIBLIOGRAFÍA

- ASHWORTH, John y HEYNDELS, Bruno (2002). "Political Fragmentation and the Evolution of National Tax Structures in the OECD". *International Tax and Public Finance* 8 (3), 377-393.
- BERGSTROM, Theodore C. y GOODMAN, Robert P. (1973). "Private Demands for Public Goods". *American Economic Review* 63(3) (junio): 280-296.
- BUCHANAN, James M. (1976). "Taxation in Fiscal Exchange". *Journal of Public Economics* 6, 17-29.
- BUCHANAN, James M. y WAGNER, Richard E. (1977). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. Academic Press.
- CUKIERMAN, Alex y MELTZER, Allan H. (1991). "A Political Theory of Progressive Income Taxation". En A. Meltzer, A. Cukierman y S. Richard. *Political Economy*, Oxford University Press, 76-108.
- DRAZEN, Allan (2000). *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- EDGEWORTH, F. Y. (1925). *Papers Relating to Political Economy*. Londres: Macmillan.
- HETTICH, Walter y STANLEY L. Winer (1988). "Economic and Political Foundations of Tax Structure". *American Economic Review* 78, 701-713.
- (1999). *Democratic Choice and Taxation: A Theoretical and Empirical Analysis*. Nueva York: Cambridge University Press.

- MANKIW, N. Gregory; WEINZIERL, Matthew y YAGAN, Danny. *Optimal Taxation in Theory and Practice*. Mimeo, 2010. www.economics.harvard.edu/files/faculty/40_Optimal%20Taxation%20in%20Theory.pdf.
- MCBRIDE, William (2012). *Global Evidence on Taxes and Economic Growth: Payroll Taxes Have No Effect, Focus Should Be on Cutting Corporate and Individual Income Taxes*, Tax Foundation Fiscal Fact nro. 290, 8 de febrero de 2012.
- MELTZER, Allan H. y SCOTT, F. Richard (1981). "A Rational Theory of the Size of Government". *Journal of Political Economy* 89, 914-927.
- (1983). "Tests of a Rational Theory of the Size of Government". *Public Choice*, 41(3): 403-418.
- (1985). "A Positive Theory of In-Kind Transfers and the Negative Income Tax", *Public Choice* 47: 231-265.
- MIRRELES, James A. (1971). "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation", *Review of Economic Studies*, 38: 175-208.
- PERSSON, Torsten y TABELLINI, Guido (2001). "Political Institutions and Policy Outcomes: What are the Stylized Facts?". Center for Economic Studies and IFO Institute for Economic Research, Múnich, Working Paper 459, abril.
- PIGOU, A. C. (1951). *A Study in Public Finance*, tercera edición. Londres: Macmillan.
- RAMSEY, F. P. (1927). "A Contribution to the Theory of Taxation". *Economic Journal* 37, 47-61.
- ROBERTS, K. W. S. (1977). "Voting Over Income Tax Schedules". *Journal of Public Economics*, 8, 329-340.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1981). "The Crisis of the Tax State". Traducido en A. Peacock y otros (eds.), *International Economic Papers* 4, Londres: MacMillan & Co., 1954: 29-68.
- SLEMROD, Joel (1998). *The Economics of Taxing the Rich*, NBER Working Paper nro. 6584, mayo, NBER.
- SMITH, Adam. *Una investigación sobre las causas y la naturaleza de la riqueza de las naciones*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.