

IS  
Zemplar  
38531

T.M/378/S'71

**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO**

**ESCUELA DE POSGRADO**

**SECCIÓN DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**



**“LA POLÍTICA FISCAL Y SU INCIDENCIA EN LA ESTRUCTURA  
DEL INGRESO NACIONAL EN EL PERÚ: 1970-2000”**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN  
INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA UNIVERSITARIA CON MENCIÓN EN  
DOCENCIA UNIVERSITARIA**

35

**AUTOR: CARLOS ALBERTO SOTO CAÑEDO**

**CALLAO – PERÚ**

**2010**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO**

**ESCUELA DE POSGRADO**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

**SECCIÓN DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA UNIVERSITARIA**

**Resolución N° 017-2010-SPG-FCE-UNAC**

**JURADO EXAMINADOR**

<b>Dr. CARLOS CHOQUEHUANCA SALDARRIAGA:</b>	<b>Presidente</b>
<b>Mg. DAVID DÁVILA CAJAHUANCA:</b>	<b>Secretario</b>
<b>Mg. MIGUEL RODRÍGUEZ VARGAS:</b>	<b>Miembro</b>
<b>Mg. WALTER VIDAL TARAZONA:</b>	<b>Miembro</b>

**ASESOR DE TESIS : Mg. LEONCIO TITO ATATURIMA**



**Universidad Nacional del Callao**  
**Facultad de Ciencias Económicas**  
**Sección de Posgrado**

**RESOLUCION N° 017-2010-SPG-FCE-UNAC**

Bellavista, 14 de Junio del 2010

**LA DIRECCION DE LA SECCION DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**

**VISTA:**

La solicitud de fecha 08 de Junio del 2010, presentada por el Sr. Economista **CARLOS ALBERTO SOTO CAÑEDO**, solicitando el **Nombramiento de un Jurado Examinador**, así como el día y la hora para sustentar la Tesis intitulada: **"LA POLITICA FISCAL Y SU INCIDENCIA EN LA ESTRUCTURA DEL INGRESO NACIONAL EN EL PERU: 1970-2000"**

**CONSIDERANDO :**

Que, habiendo sido declarado Expedito el Sr. Economista **CARLOS ALBERTO SOTO CAÑEDO** mediante Resolución N° 002-2004-SPG-FCE/UNAC de fecha 20 de Febrero del 2004, teniendo los informes favorables de los integrantes del Jurado Revisor y habiendo presentado sus 06 ejemplares de la Tesis de Maestría antes mencionada;


En uso de las atribuciones que le confiere al Director de la Sección de Posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas, los incisos a) y b) del Art. 29° del Reglamento de Estudios de Maestría, aprobado por Resolución N° 120-95-CU de fecha 13 de noviembre de 1995;

**RESUELVE :**

- 1.- **Designar como Jurado Examinador para evaluar en Acto Público** el día Viernes 16 de Julio del 2010 a las 10.30 horas en el Auditorio de la Facultad de Ciencias Económicas de esta Casa Superior de Estudios, la Tesis del Sr. Economista **CARLOS ALBERTO SOTO CAÑEDO**, intitulada: **"LA POLITICA FISCAL Y SU INCIDENCIA EN LA ESTRUCTURA DEL INGRESO NACIONAL EN EL PERU: 1970-2000"** para optar el Grado Académico de Maestro en Investigación y Docencia Universitaria, el cual está conformado por los siguientes Docentes:
  - **Dr. CARLOS CHOQUEHUANCA SALDARRIAGA** **Presidente**
  - **Mg. DAVID DAVILA CAJAHUANCA** **Secretario**
  - **Mg. MIGUEL RODRIGUEZ VARGAS** **Miembro**
  - **Mg. WALTER VIDAL TARAZONA** **Miembro**
  - **ASESOR DE TESIS : Mg. LEONCIO TITO ATATURIMA**
- 2.- Transcribir la presente Resolución a las Dependencias Académicas que corresponda, y al interesado para los fines consiguientes.

Regístrese, Comuníquese y Archívese.

CIPP/LP

 **UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO**  
**Facultad de Ciencias Económicas**  
.....  
**Mg. Carlos Iván Palomares Palomares**  
**DIRECTOR DE LA SECCION DE POSGRADO**



Universidad Nacional del Callao  
 Facultad de Ciencias Económicas  
 Sección de Posgrado

ACTA DE SUSTENTACION DE TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE MAGISTER EN  
 INVESTIGACION Y DOCENCIA UNIVERSITARIA CON MENCION  
 EN DOCENCIA UNIVERSITARIA

Siendo las ...10:40 hrs... del día viernes dieciseis de julio del dos mil diez, en el Auditorio de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Callao, se reunió el Jurado Examinador conformado por los siguientes docentes:

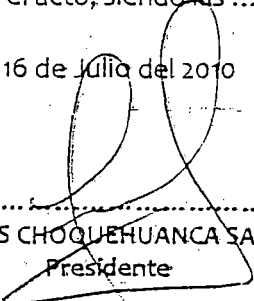
Dr. CARLOS CHOQUEHUANCA SALDARRIAGA	Presidente
Mg. DAVID DAVILA CAJAHUANCA	Secretario
Mg. MIGUEL RODRIGUEZ VARGAS	Miembro
Mg. WALTER VIDAL TARAZONA	Miembro

con el fin de evaluar la sustentación de Tesis del Economista CARLOS ALBERTO SOTO CAÑEDO, intitulada: "LA POLÍTICA FISCAL Y SU INCIDENCIA EN LA ESTRUCTURA DEL INGRESO NACIONAL EN EL PERU: 1970-2000", con el quórum establecido según el correspondiente Reglamento de Estudios de Maestría de la Universidad Nacional del Callao (Resolución de Consejo Universitario N°120-95-CU), vigente y luego de la Exposición del Sustentante, los Miembros del Jurado hicieron las respectivas preguntas, las mismas que:

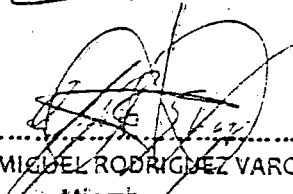
*fueron absueltas por el sustentante*

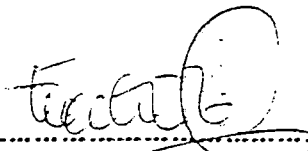
En consecuencia, este Jurado acordó *aprobar por unanimidad* la Tesis, para optar el GRADO ACADEMICO DE MAGISTER EN INVESTIGACION Y DOCENCIA UNIVERSITARIA con mención en DOCENCIA UNIVERSITARIA, conforme al artículo 30° inc. b) del Reglamento mencionado, al Economista CARLOS ALBERTO SOTO CAÑEDO, con lo que se dio por terminado el acto, siendo las *13:45* del mismo día.

Bellavista, 16 de Julio del 2010

  
 Dr. CARLOS CHOQUEHUANCA SALDARRIAGA  
 Presidente

  
 Mg. DAVID DAVILA CAJAHUANCA  
 Secretario

  
 Mg. MIGUEL RODRIGUEZ VARGAS  
 Miembro

  
 Mg. WALTER VIDAL TARAZONA  
 Miembro

# ÍNDICE

	Pág.
<b>PRÓLOGO</b>	4
<b>RESUMEN</b>	5
<b>ABSTRAC</b>	8
<b>I.- PLANTEAMIENTO INICIAL DE LA INVESTIGACIÓN.</b>	11
1.1 Identificación del Problema	11
1.1.1 Selección del Problema.	11
1.1.2 Definición del Problema.	12
1.2 Formulación de Problemas.	12
1.2.1 Interrogante General.	12
1.2.2 Interrogantes Específicas.	12
1.3 Objetivos de la Investigación	13
1.3.1 Objetivo General.	13
1.3.2 Objetivos Específicos.	13
1.4 Justificación	14
1.5 Limitaciones y Facilidades.	15
1.6 Hipótesis de Partida.	15
<b>II.- MARCO TEÓRICO.</b>	16
2.1 Los instrumentos de Política Económica.	16
2.1.1 Los Instrumentos Directos.	17
2.1.2 Los Instrumentos Indirectos	18
2.2 La Política Fiscal y sus Instrumentos del Ingreso y Gasto Público.	22
2.2.1 La Política Fiscal como Instrumento de Política Económica.	22
2.2.2 El Ingreso Público	25
2.2.3 El Gasto Público	30
2.3 El Déficit Público	33
2.3.1 Concepto y Determinación	33
2.3.2 Condicionantes	34
2.3.3 Efectos	37
2.4 La Distribución del Ingreso Nacional.- Sus Principales Factores Determinantes.	39
2.5 La Incidencia de la Política Fiscal en la Distribución del Ingreso.	41

	Pág.
2.6 La Estructura Institucional del Sector Público Peruano.	42
2.6.1 Estructura según el Presupuesto Público.	42
2.6.2 Estructura según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).	47
<b>III.- METODOLOGÍA.</b>	<b>49</b>
3.1 Relación entre las Variables de la Investigación.	49
3.2 Tipo de Investigación.	49
3.3 Diseño de la Investigación.	49
3.4 Metodica de cada Momento de la Investigación.	50
3.5 Operacionalización de Variables.	50
3.6 Población y Muestra.	50
3.7 Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos.	52
3.8 Procedimientos de Recolección de Datos.	52
3.9 Procesamiento Estadístico y Análisis de Datos.	52
<b>IV.- RESULTADOS.</b>	<b>53</b>
4.1 Resultados Parciales.	53
4.1.1 La Evolución de las Políticas Fiscales Aplicadas en el Perú en el Período 1970-2000.	53
4.1.2 La Evolución de las Operaciones del Sector Público No Financiero en el Período 1970-2000.	78
4.1.3 La Evolución de las Operaciones del Gobierno Central en el Período 1970-2000.	84
4.2 Resultados Finales.	89
4.2.1 La Evolución de los Ingresos, Gastos y Amortización del Gobierno Central en el Período 1970-2000.	89
4.2.2 Los Ingresos y Gastos del Gobierno Central y el Déficit Fiscal en el Período 1970-2000.	100
4.2.3 La Evolución del Ingreso Nacional en el Período 1970-2000.	103
<b>V.- DISCUSIÓN DE RESULTADOS.</b>	<b>106</b>
5.1 Demostración de Hipótesis a través del Análisis de la Estructura de Ingresos y Gastos del Gobierno Central y del Ingreso Nacional.	106
5.2 Demostración de Hipótesis a través del Análisis de Correlación.	115

	Pág.
<b>CONCLUSIONES</b>	122
<b>RECOMENDACIONES</b>	125
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	127
<b>ANEXO: MATRIZ DE CONSISTENCIA</b>	129

## PRÓLOGO

En el Perú desde ya hace muchos años se ha mencionado y menciona como la característica más elocuente de la desigualdad socio-económica existente, la aguda concentración del ingreso nacional a favor de los estratos sociales más altos del país. Esta característica que es continuamente resaltada por los distintos sectores y estamentos del país, sin embargo, pocas veces ha sido tratada dentro del contexto de su vinculación con algunos de los mecanismos de política económica más utilizados por todo gobierno para intervenir en la estructura económica: el ingreso y el gasto público, mecanismos éstos articulados dentro de la denominada Política Fiscal.

De lo mencionado anteriormente, se desprenden los motivos que han llevado a realizar la Tesis que lleva por título **“LA POLÍTICA FISCAL Y SU INCIDENCIA EN LA ESTRUCTURA DEL INGRESO NACIONAL EN EL PERÚ: 1970-2000”**.

El tema central de esta investigación es la relación del ingreso y gasto público con el ingreso nacional, con la finalidad de analizar el peculiar uso dado a estos mecanismos de la política fiscal y su repercusión dentro de la estructura del ingreso nacional, durante un período de enorme significación en la historia contemporánea peruana – 1970-2000 -, período éste que contempla, por un lado, la experiencia de una mayor injerencia económica del Estado Peruano, caracterizada por un gran volumen de gasto público y su particular dirección y su gravitante participación en la producción y comercialización nacional en varios niveles y, por el otro, una suerte de “revisión” a lo anteriormente anotado. Sin embargo, en ambos casos una finalidad siempre explícita los identificó: reducir la marcada desigualdad en la distribución del ingreso nacional en el Perú. La Investigación, por tanto, contribuye a esclarecer los roles desempeñados por las distintas políticas fiscales aplicadas por los diversos gobiernos que se han sucedido a lo largo del aludido período, precisando sus particulares impactos en la distribución del ingreso nacional.



## **RESUMEN**

El propósito de la Investigación fue establecer e interpretar, mediante el análisis de la acción de los instrumentos fiscales del ingreso y gasto público, el rol desempeñado por la política fiscal dentro de la estructura del ingreso nacional del Perú en el período 1970-2000. Para lograr tal propósito se planteó la siguiente hipótesis: “En el Perú, en el período global 1970-2000, la política fiscal aplicada ha tenido un rol regresivo en la estructura del ingreso nacional, por cuanto el ingreso y gasto público se han orientado hacia la mayor concentración del ingreso a favor de los estratos sociales más altos del país (representados en la estructura del ingreso nacional como rentas del capital), y en desmedro de los estratos populares (representados por las rentas del trabajo)”.

Para la demostración de la hipótesis se utilizaron los siguientes métodos generales: el método histórico, para determinar el marco histórico de las distintas políticas fiscales aplicadas en el Perú; el método comparativo, para analizar e interpretar comparativamente las distintas políticas fiscales aplicadas en el Perú; y el método dialéctico, para analizar e interpretar el rol de la política fiscal en la distribución del ingreso nacional. También se emplearon como métodos específicos: el método de analogía, para determinar las semejanzas y diferencias en las políticas fiscales aplicadas en el Perú; y el método de matematización, para cuantificar y determinar los valores absolutos, relativos y tendencias de los ingresos y gastos públicos, así como el impacto cuantitativo en la estructura del ingreso nacional.

Los resultados obtenidos han permitido corroborar la hipótesis, reflejando de manera específica que el mantenimiento de una tributaria regresiva y la pérdida de la importancia relativa de los gastos públicos redistributivos en el período 1970-2000 contribuyeron en la mayor concentración del ingreso nacional a favor de los estratos sociales más altos del Perú.

Para el adecuado desarrollo de la investigación, se consideraron cinco capítulos, cuyo resumen se consigna a continuación:

El Capítulo I, se ocupa del planteamiento inicial de la Investigación, presentando la identificación y formulación del problema que le dio origen, los objetivos, la justificación, las limitaciones y facilidades encontradas y la hipótesis de partida.

Capítulo II, se ocupa de diversos aspectos teóricos propios del tema central de la Investigación. De manera específica presenta los distintos instrumentos de política económica que suele utilizar todo gobierno con la finalidad de intervenir en la estructura económica, poniendo especial énfasis en los instrumentos fiscales. Asimismo, presenta algunos aspectos básicos en torno a la distribución del ingreso nacional (señalando sus principales factores determinantes) y la particular incidencia que le cabe dentro de ella a la política fiscal. También se describe la estructura institucional del sector público peruano según los siguientes criterios metodológicos: según el presupuesto público y según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

El Capítulo III, muestra la metodología empleada en la Investigación, presentando, entre otros aspectos, la relación entre las variables, el tipo y diseño de la Investigación, los métodos y la operacionalización de variables. También, las técnicas, instrumentos y procedimientos de recolección y análisis de datos.

El Capítulo IV, presenta los resultados obtenidos (resultados parciales y finales) del desarrollo de la Investigación.

El Capítulo V, se ocupa de la discusión de los resultados, sometiendo a evaluación la hipótesis planteada al inicio de la Investigación, tomando como base para ello el análisis comparativo de las estructuras de ingresos y gastos del Gobierno Central con la estructura del Ingreso Nacional en el período base

de la Investigación. También se demuestra la hipótesis a través de un análisis de correlación.

Al final del desarrollo capitular, se presentan las Conclusiones y Recomendaciones que se derivan de toda la Investigación desarrollada y, una relación detallada de las fuentes consultadas (bibliografía). Por último, se consigna como Anexo la matriz de consistencia de la Investigación.

## **ABSTRACT**

The intention of the Investigation was to establish and to interpret, by means of the analysis of the action of the fiscal instruments of the entrance and public cost, the roll carried out by the fiscal policy inside of the structure of the national entrance of Peru in period 1970-2000. In order to obtain such intention the following hypothesis considered: "In Peru, in global period 1970-2000, the applied fiscal policy has had a regressive roll in the structure of the national entrance, inasmuch as the entrance and public cost have oriented towards the greater concentration of the entrance in favor of the social layers more stops of the country (represented in the structure of the national entrance like rents of the capital), and in decline of the popular layers (represented by the rents of the work)".

For the demonstration of the hypothesis the following general methods were used: the historical method, to determine the historical frame of the different applied fiscal policies in Peru; the comparative method, comparatively to analyze and to interpret the different applied fiscal policies in Peru; and the dialectic method, to analyze and to interpret the roll of the fiscal policy in the distribution of the national entrance. Also they were used like specific methods: the analogy method, to determine the similarities and differences in the applied fiscal policies in Peru; and the mathematization method, to quantify and to determine the absolute, relative values and tendencies of the income and expenses public, as well as the quantitative impact in the structure of the national entrance.

The obtained results have allowed to corroborate the hypothesis, reflecting of specific way that the tributary maintenance of regressive and a loss of the relative importance of the expenses redistributive public in period 1970-2000 contributed in the greater concentration of the national entrance in favor of the social layers more stops of Peru.

For the adapted development of the investigation, five chapters were considered, whose summary slogan next:

Chapter I, takes care of the initial exposition of the Investigation, presenting/displaying the identification and formulation of the problem that gave origin him, the objectives, the found justification, limitations and facilities and the hypothesis to begin with.

Chapter II, takes care of diverse own theoretical aspects of the central subject of the Investigation. Of specific way it presents/displays the different instruments from economic policy that usually uses all government with the purpose of taking part in the economic structure, putting special emphasis in the fiscal instruments. Also, it presents/displays some basic aspects around the distribution of the national entrance (indicating its main factors determining) and the particular incidence that fits to him within her to the fiscal policy. Also the institutional structure of the Peruvian public sector is described according to the following methodologic criteria: according to the public budget and the National Institute of Statistic and Informatica (INEI) and the Central bank of Reserve of Peru (BCRP).

Chapter III, it shows the methodology used in the Investigation, presenting/displaying, among other aspects, the relation between the variables, the type and design of the Investigation, the methods and the operacionalización of variables. Also, the techniques, instruments and procedures of harvesting and analysis of data.

Chapter IV, presents/displays the obtained results (partial and final results) of the development of the Investigation.

Chapter V, the hypothesis raised at the beginning of the Investigation takes care of the discussion of the results, putting under evaluation, taking as it bases for it the comparative analysis of the structures of income and expenses of the Central Government with the structure of the National Entrance in the

period base of the Investigation. Also the hypothesis through a correlation analysis is demonstrated.

At the end of the development to capitulate, the Conclusions and Recommendations appear that are derived from all the developed Investigation and, a detailed relation of the consulted sources (bibliography). Finally, slogan like Annexed the matrix of consistency of the Investigation.

# **I. PLANTEAMIENTO INICIAL DE LA INVESTIGACIÓN**

## **1.1 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA**

### **1.1.1 SELECCIÓN DEL PROBLEMA**

#### **A. General**

##### **La Política Fiscal en el Perú.**

La política fiscal es uno de los principales instrumentos de la política económica que aplica todo gobierno para intervenir en la estructura económica de un país, con la finalidad de alcanzar un objetivo o diversos objetivos (crecimiento económico, mejor asignación de los recursos productivos, pleno empleo, promoción de ciertas actividades económicas consideradas como prioritarias, redistribución del ingreso y la riqueza, etc.). En el Perú en el período global 1970-2000 se hizo un uso intensivo de los instrumentos fiscales del ingreso y gasto público, dentro del contexto de diversos y variados objetivos de política económica, configurándose una problemática compleja el evaluar sus particulares impactos en las distintas variables económicas y sociales nacionales.

#### **B.- Específica**

##### **La Política Fiscal y su Incidencia en la Estructura del Ingreso Nacional en el Perú.**

La política fiscal, a través de la acción de los instrumentos fiscales del ingreso y gasto público, tiene una importante incidencia dentro de la estructura del ingreso nacional, es decir, en el particular reparto o distribución de la riqueza de todo país. En el Perú en el período demarcado, la incidencia de la

política fiscal en la distribución del ingreso es un problema polémico y no lo suficientemente evaluado.

### **1.1.2 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA**

En el Perú desde ya hace muchos años se ha mencionado y menciona como la característica más elocuente de la desigualdad socio-económica existente, la aguda concentración del ingreso nacional a favor de los estratos sociales más altos del país. Esta característica que es continuamente resaltada por los distintos sectores y estamentos del país, sin embargo, pocas veces ha sido tratada dentro del contexto de su vinculación con algunos de los mecanismos de política económica más utilizados por todo gobierno para intervenir en la estructura económica: el ingreso y el gasto público, mecanismos éstos articulados dentro de la denominada Política Fiscal.

## **1.2 FORMULACIÓN DE PROBLEMAS**

### **1.2.1 INTERROGANTE GENERAL**

¿Cuál ha sido la incidencia de la política fiscal en la estructura del Ingreso Nacional del Perú en el período 1970-2000?

### **1.2.2 INTERROGANTES ESPECÍFICAS**

1. ¿La política fiscal ha contribuido, a lo largo del período demarcado, a una mayor concentración del ingreso a favor de los estratos sociales más pudientes del país?
2. ¿Cómo han evolucionado los volúmenes y estructura del ingreso público a lo largo del período y cuál ha sido su particular incidencia en la distribución del ingreso nacional?



3. ¿Cómo han evolucionado los volúmenes y estructura del gasto público en el período y cuál ha sido su particular incidencia en la distribución del ingreso nacional?
4. ¿Cómo ha evolucionado la presión tributaria en el período y cuál ha sido su relación con los volúmenes de gasto público realizados?
5. ¿Qué semejanzas y diferencias se han experimentado en la relación Política Fiscal-Ingreso Nacional por períodos de gobierno?

### **1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **1.3.1 OBJETIVO GENERAL**

- Establecer e interpretar, mediante el análisis de la acción de los instrumentos fiscales del ingreso y gasto público, el rol desempeñado por la política fiscal dentro de la estructura del ingreso nacional del Perú en el período 1970-2000.

#### **1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Determinar y analizar las tendencias y orientaciones del ingreso público a lo largo del período demarcado, precisando su particular incidencia en la distribución del ingreso nacional.
2. Determinar y analizar las tendencias y orientaciones del gasto público a lo largo del período demarcado, precisando su particular incidencia en la distribución del ingreso nacional.
3. Determinar y analizar las tendencias de la presión tributaria a lo largo del período demarcado, estableciendo su relación con los niveles de gasto público realizados.

## **1.4 JUSTIFICACIÓN**

De lo mencionado en la Definición del Problema (numeral 1.1.2), se desprende nuestro particular interés por realizar una investigación cuyo tema central sea la relación del ingreso y gasto público con el ingreso nacional con la finalidad de analizar el peculiar uso dado a estos mecanismos de la política fiscal y su repercusión dentro de la estructura del ingreso nacional, durante un período de enorme significación en la historia contemporánea peruana – 1970-2000 -, período éste que contempla, por un lado, la experiencia de una mayor injerencia económica del Estado Peruano, caracterizada por un gran volumen de gasto público y su particular dirección y su gravitante participación en la producción y comercialización nacional en varios niveles y, por el otro, una suerte de “revisión” a lo anteriormente anotado. Sin embargo, en ambos casos una finalidad siempre explícita los identificó: reducir la marcada desigualdad en la distribución del ingreso nacional en el Perú. La Investigación, por tanto, contribuirá a esclarecer los roles desempeñados por las distintas políticas fiscales aplicadas por los también distintos gobiernos que se han sucedido a lo largo del aludido período, precisando sus particulares impactos en la distribución del ingreso nacional.

Con el desarrollo de la Investigación, así como de las Conclusiones y Recomendaciones que se deriven de ella, se demostrará el importante rol que cumple la política fiscal como factor determinante de la estructura del ingreso nacional, posibilitando con ello la formulación y aplicación de los instrumentos fiscales del ingreso y gasto público que contribuyan a la redistribución del ingreso nacional a favor de los estratos sociales menos favorecidos.

## **1.5 LIMITACIONES Y FACILIDADES**

### **Teórica**

Durante el desarrollo de la Investigación, se utilizarán las diversas teorías o enfoques teóricos sobre política fiscal y su incidencia en la distribución del ingreso. Para tal efecto, se hará uso de libros, revistas especializadas, artículos científicos y otras fuentes documentales.

### **Temporal**

El estudio es de tipo longitudinal.

### **Espacial**

El problema de la Investigación está determinado en el ámbito nacional del Perú.

## **1.6 HIPÓTESIS DE PARTIDA**

- En el Perú, en el período global 1970-2000, la política fiscal aplicada ha tenido un rol regresivo en la estructura del ingreso nacional, por cuanto el ingreso y gasto público se han orientado hacia la mayor concentración del ingreso a favor de los estratos sociales más altos del país (representados en la estructura del ingreso nacional como rentas del capital), y en desmedro de los estratos populares (representados por las rentas del trabajo).

## II. MARCO TEÓRICO

### 2.1 LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA

Se denominan instrumentos de política económica a las variables económicas que todo gobierno puede alterar, o a los diferentes tipos de intervención de un gobierno en la estructura económica de un país. En otras palabras, un instrumento es un medio que un gobierno puede utilizar para producir un efecto económico, en pro de alcanzar un objetivo específico. Como ejemplos de objetivos de política económica, podemos señalar los siguientes:

- Crecimiento económico no dependiente.
- Redistribución del ingreso y la riqueza.
- Mejor asignación de los recursos productivos.
- Pleno empleo.
- Promoción de ciertas actividades económicas.
- Mejoras en la balanza de pagos.
- Estabilidad de precios.

Una característica primordial de los instrumentos de política económica es su carácter institucional, esto es, su estrecha vinculación con la creación, desarrollo y eficiencia de los organismos públicos encargados de su manipulación<sup>1</sup>.

Debe señalarse que uno de los principales problemas de la política económica es el de seleccionar de entre la amplia gama de instrumentos de política existentes, aquellos que sean los más apropiados para el logro de los objetivos económicos del Gobierno.

---

<sup>1</sup> Como ejemplos de lo anotado se pueden mencionar a los instrumentos fiscales que son operados por el Ministerio de Economía y Finanzas, y aquellos instrumentos monetarios y crediticios relacionados con la deuda existente, el tipo de interés o la creación de dinero que son orientados por el Banco Central de Reserva, etc.

En lo que respecta a su clasificación, los instrumentos de política económica pueden ser agrupados en función al tipo de intervención del Gobierno: hay instrumentos “directos” que involucran la intervención del Estado en la economía a través de la propiedad o mediante la creación de controles administrativos, e instrumentos “indirectos” de política económica que inducen el comportamiento de los entes económicos en determinada dirección.

### **2.1.1 LOS INSTRUMENTOS DIRECTOS**

Dijimos que los instrumentos directos involucran la intervención del Estado en la economía ya sea a través de la propiedad como a través de la creación de controles administrativos. A continuación nos referiremos esquemáticamente a ellos.

El Estado, como propietario, puede abarcar diversos tipos de actividades. En primer lugar, están los servicios básicos de educación, salud, infraestructura, entre otros. El Estado también puede ser copropietario de medios de producción, donde el nivel de inversión requerido sea de tal magnitud que sólo exista la inversión extranjera como alternativa, dada la incapacidad de la actividad privada nacional de asumir totalmente una gestión de este volumen. En muchos casos, el Estado también participa como propietario en las actividades que signifiquen extracción de recursos naturales, para asegurar su renovación de los productos de exportación o importación, para lograr una mejor capacidad negociadora externa.

La selección y delimitación nítida de los sectores económicos donde pueden participar el Estado directamente, como propietario de los medios de la producción, es fundamental en la formulación de la política económica.

La acción administrativa es el otro instrumento de control directo del Estado para encausar las actividades que realiza el resto de los entes económicos. Puede, para ello, requerir la autorización previa o la fiscalización

posterior al hecho. Para su funcionamiento eficaz, sin embargo, es imprescindible contar con una burocracia eficiente y honesta.

Los controles directos pueden ser de tres tipos:

a) **Controles de Precios**

Los controles de precios de bienes y servicios, de alquileres, de dividendos y de salarios, son ejemplos de controles de precios.

b) **Controles sobre el Comercio Exterior, el Cambio y la Inmigración**

Podemos mencionar el control de importaciones y exportaciones, el control de cambios y el control de las inmigraciones.

c) **Otros Controles sobre la Economía Interna**

Instrumentos de este tipo están constituidos por el control sobre las inversiones, la asignación de materias primas y las operaciones de las empresas, la regulación de las condiciones de trabajo y el racionamiento de los bienes de consumo, el control de la explotación de recursos naturales así como los controles de calidad.

## **2.1.2 LOS INSTRUMENTOS INDIRECTOS**

Los instrumentos indirectos de política económica son los que se encuentran articulados por la política cambiaria, la política arancelaria, la política fiscal y la política monetaria y crediticia.

### **La Política Cambiaria**

La política cambiaria es aquella que regula las relaciones económicas de un país con el exterior, al fijar la relación del precio de la moneda del país con las monedas de los países con quienes comercia. El objetivo fundamental

en la materia es el equilibrio externo, que se refleja en la balanza de pagos. Este instrumento es básico en la política de desarrollo industrial, ya que a través de su nivel se puede facilitar las importaciones, cuando la moneda interna se sobrevalúa, o, en el caso opuesto, promueve las actividades generadoras de bienes y servicios de exportación. La tasa de cambio puede ser fija o flexible a través de su modificación continua. Si se deja libre, su valor queda determinado exclusivamente por las fuerzas a través de su modificación continua. Si se deja libre, su valor queda determinado exclusivamente por las fuerzas del mercado. También es posible establecer tasas de cambio duales o múltiples, que den distintos precios a la moneda extranjera según su destino o uso.

### **La Política Arancelaria**

La política arancelaria es aquella que discrimina entre otras actividades productivas, según la protección real que se da a cada una de ellas. Un mayor nivel general de arancel complementa una política cambiaria destinada a la promoción del desarrollo industrial. Importante también es la estructura del arancel, ya que en base a ella se suele priorizar a sectores con mayor protección efectiva. Al discriminar entre las diversas actividades productivas, el arancel modifica las condiciones de rentabilidad en las mismas<sup>2</sup>.

Es importante señalar que la protección real o efectiva, no sólo depende del arancel de los bienes finales, sino también de los aranceles que se establezcan para los insumos<sup>3</sup>.

### **La Política Fiscal**<sup>4</sup>

Los instrumentos articulados mediante la política fiscal están comprendidos en:

---

<sup>2</sup> Véase al respecto: **TORRES, Jorge. Protecciones Efectivas y Sustitución de Importaciones**. En Revista Economía, Lima, Dic. 1982.

<sup>3</sup> IBIDEM.

<sup>4</sup> Nos detendremos con mayor detalle sobre el particular en el punto 2.2.

a) **Los Saldos de las Operaciones del Gobierno Central**

Estos saldos son fundamentalmente dos: el saldo en cuenta corriente (ahorro o desahorro neto del Gobierno Central) y el saldo global (déficit o superávit económico).

b) **El Gasto Público**

Los instrumentos del Gasto Público, están vinculados, entre otros rubros, con la inversión pública, los subsidios y transferencia de capital a las empresas, las transferencias a las familias, los cambios en los stocks de propiedad del Gobierno, las compras corrientes de bienes y servicios, los sueldos y salarios y las transferencias al exterior.

c) **El Ingreso Público**

Los instrumentos relacionados con el Ingreso Público son los impuestos directos sobre la renta de las familias y las empresas, los impuestos indirectos sobre transacciones internas, los derechos aduaneros<sup>5</sup>, las contribuciones a la Seguridad Social, los impuestos sobre la propiedad y las sucesiones y las transferencias del exterior.

## **La Política Monetaria y Crediticia**

La política monetaria y crediticia es definida corrientemente como el ejercicio del control, por parte de un Gobierno, de todo el conjunto del sistema monetario y crediticio de un país, con la finalidad de regular la oferta monetaria y del crédito de toda su economía. De lo anterior se desprende que esta política esté dirigida a todo el conjunto de instituciones financieras de un país, que pueden considerarse como formando un gran mercado de crédito único.

Existen diversos instrumentos por los cuales pueden canalizarse las orientaciones de política monetaria y crediticia que se diseñan para alcanzar el objetivo ya señalado; citaremos los más importantes:

---

<sup>5</sup> Se considera aquí al arancel en su connotación fiscal.



- a) La Reserva Legal o Encaje.
- b) Las Tasas de interés.
- c) Las operaciones de descuento y redescuento.
- d) Las operaciones de mercado abierto.

Conviene mencionar que la teoría económica enseña que debe existir cuando menos tantos instrumentos como metas. Sin embargo, como vemos dentro de la política monetaria existen diversos instrumentos que apuntan generalmente hacia la misma meta: regulación de la oferta de dinero. Al respecto conviene mencionar lo siguiente:

- 1) En un momento dado algún instrumento puede resultar ineficaz para controlar la oferta de dinero de acuerdo a los requerimientos que la economía así lo demanda, por factores que no estén sujetos a control de la Autoridad Monetaria Nacional (ej.: alteraciones en las tasas de interés internacionales), lo que motivaría la aplicación, si es el caso, de un conjunto de instrumentos.
- 2) El efecto generado por algún instrumento puede no tener el "ritmo" adecuado dentro del sistema monetario y crediticio, lo cual obligaría a las Autoridades Monetarias a utilizar otros instrumentos alternativos.
- 3) En el caso de un país como el nuestro, con un importante porcentaje de nuestra economía en calidad de "informal", en la mayoría de veces no responde "adecuadamente" a la utilización de instrumentos aplicados de manera aislada.

Se puede esgrimir otros argumentos que justifiquen plenamente la utilización diversa de los instrumentos de política monetaria y crediticia referidos, sin embargo, como ilustración, los tres mencionados resultan suficientes.

## **2.2 LA POLÍTICA FISCAL Y SUS INSTRUMENTOS DEL INGRESO Y GASTO PÚBLICO.**

### **2.2.1 LA POLÍTICA FISCAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA.**

Los instrumentos específicos que se articulan mediante la política fiscal, pueden cumplir importantes objetivos dentro de toda política económica en general. Es primeramente uno de los principales mecanismos de distribución del ingreso. Además, sirve para orientar el consumo, encareciendo los bienes cuya adquisición se desea no incentivar y fomentando la producción de los sectores considerados prioritarios al hacerlos más rentables a través de incentivos específicos<sup>6</sup>.

Los ingresos fiscales dependen básicamente de la tributación. Es importante para definir una política económica integral fijar su nivel en relación con el Producto Bruto Interno, para afirmar el grado de intervención pública. La tributación comprende los impuestos a la producción, consumo, remuneraciones, al ingreso o renta y al comercio exterior, principalmente. Su estructura incentiva el comportamiento de los entes económicos en cierta dirección y los disuade a seguir otros caminos<sup>7</sup>.

En lo que se refiere al gasto público, sus rubros principales son el gasto corriente y el gasto de capital. El gasto corriente se dedica, principalmente, a la prestación de ciertos servicios a la colectividad, tales como educación, salud, defensa nacional, seguridad pública, vivienda y otros. A través de él se pueden subsidiar las actividades productivas a las cuales el Estado ofrece servicios, a no ser que las tarifas cubran el costo real de los mismos. El egreso fiscal en servicios para los componentes de la población de menor ingreso tiene un importante efecto distributivo, especialmente si la captación de los fondos

---

<sup>6</sup> GROVES, Harold. Finanzas Públicas. Editorial Trillas. México, 1980. p. 44.

<sup>7</sup> IBIDEM. p. 46.

proviene de las capas sociales más pudientes. Los subsidios otorgados pueden ser, asimismo, a la producción o al consumo.

El otro componente importante del gasto fiscal es el correspondiente al capital, es decir, las inversiones que realiza el gobierno. Estas se pueden destinar a infraestructura o a aumentar la producción. El financiamiento del gasto de capital del gobierno proviene del superávit fiscal en cuenta corriente y se complementa con su endeudamiento interno o externo que debe ser estructurado en relación con la capacidad de absorción del país y de sus posibilidades de repago.

Con respecto a la incidencia de la política fiscal en la distribución del ingreso es conveniente enfatizar aún más.

A diferencia de los otros medios que se emplean para lograr la redistribución del ingreso (medios que son de carácter cualitativo y de efectos a largo plazo), la política fiscal puede ser caracterizada como el medio corriente y operativo por excelencia de una política tal<sup>8</sup>.

Dicho de otra manera: mientras los cambios en el régimen de la propiedad del capital y las variaciones en la productividad regional y sectorial, generalmente introducen cambios de largo plazo (y por ello mismo duraderos), en los ingresos proporcionales de la población, la política fiscal puede producir reajustes a corto plazo en los mismos, aunque por su carácter corriente, sus efectos no son ni suficientemente profundos, ni convenientemente duraderos<sup>9</sup>.

Los dos componentes de la política fiscal son, de un lado, los ingresos, y de otro lado, los egresos públicos. Los ingresos públicos pueden ser de tres tipos: los impuestos directos, los impuestos indirectos y los pagos no tributarios. Los impuestos directos son pagados tanto por las personas como por las empresas, en proporción creciente a sus mayores ingresos (masa

---

<sup>8</sup> **SOMERS, Harold. Finanzas Públicas e Ingreso Nacional.** Fondo de Cultura Económica, México, 1988. p. 99.

<sup>9</sup> IBÍDEM.

imponible); los impuestos indirectos son los que gravan a la producción y consumo y, los ingresos no tributarios son los que provienen de algún pago, sea de las personas, sea de las empresas, en compensación de los bienes o servicios otorgados por el Gobierno.

Los efectos económicos de los impuestos indirectos no son los mismos que los efectos económicos de la imposición directa: los impuestos indirectos modifican el nivel y la estructura relativa de los precios, en virtud de la cual aumentan o disminuyen el ingreso real (ingreso/precios) de las personas y por lo tanto de su consumo, en otras palabras la utilización de este instrumento tributario afecta mayormente a las capas populares<sup>10</sup>.

Los impuestos directos permiten orientar el instrumento tributario directamente hacia las personas y grupos sociales de los cuales se quiere sustraer ingresos en una determinada proporción. Asimismo, permite afectar diferenciadamente las distintas formas de obtener ingresos como trabajadores, rentistas, capitalistas o pensionistas (transferencias). En este sentido, es oportuno señalar que es igualmente importante identificar tanto a los que declaran y pagan el impuesto y en qué medidas se les sustrae ingresos, como a los que debiendo declarar y pagar, no lo hacen. Igualmente, se debe identificar a los que se benefician con las deducciones y las exoneraciones tributarias y a los que legalmente están exentos del pago de impuesto.

El impuesto directo, permite en consecuencia, dirigir la carga tributaria con mayor especificidad y por lo tanto con mayor justicia hacia los grupos de contribuyentes con mayores niveles de ingreso y sobre aquellas fuentes del ingreso que no se quiere estimular. Este impuesto permite por lo tanto, sustraer los ingresos de ciertos grupos y de ciertas actividades que se apropian ingresos del sistema económico en niveles superiores a lo que debieran, como resultado de su inserción social y económica en el sistema. Es un hecho que hay personas que captan ingresos por encima de la productividad de su trabajo o del valor de los servicios que ofrecen. Es decir, tienen mayor poder para

---

<sup>10</sup> SOMERS, Harold. Op. Cit. p. 101.

captar las externalidades producidas por el gasto público a través del tiempo: los servicios públicos; el conocimiento y los cuadros técnicos generados por el sistema educativo; el usufructo de los recursos mineros, pesqueros; el crédito; los beneficios que otorgan las leyes promocionales, entre otros.

Con respecto al gasto público redistributivo, se puede señalar que éste está constituido fundamentalmente por los niveles de gasto tipificados como “sociales” y algunos inmersos dentro de la categoría genérica de “productivos”. Los gastos públicos sociales son aquellos que agrupan a los gastos considerados como de asistencia social (cunas infantiles, asilos, etc.), creación de hospitales, colegios, viviendas populares, seguros de desempleo, subsidios, etc. Algunos gastos públicos también se consideran redistributivos, en la medida en que deriven hacia los sectores, regiones o zonas que se encuentran deprimidos o que sean estratégicos para poder producir “popularmente”.

### **2.2.2 EL INGRESO PÚBLICO**

Son ingresos públicos aquellos recursos que el Estado obtiene para cubrir los gastos públicos, y con ello, hacer frente a las necesidades de índole pública.

Resulta igualmente importante definir los ingresos públicos en un sentido “amplio” y en un sentido “restringido”; en el sentido “amplio” abarca toda clase de entradas, incluyendo los empréstitos, para cubrir el déficit si se presentara, también tenemos la venta de bienes del patrimonio del Estado y el papel moneda impreso. En el sentido “restringido” se consideran todas las entradas que de acuerdo al concepto corriente se califica como “renta”.

La clasificación de las fuentes de ingresos públicos es ampliamente discutida por muchos tratadistas en la materia; sin embargo, en base a las discusiones habidas, clasificaremos los ingresos públicos de la siguiente manera:

- a) La primera y más importante distinción práctica es aquella que considera los impuestos por una parte, y las restantes fuentes de ingreso por otra. Los impuestos los podemos definir como una carga compulsiva dispuesta por la autoridad competente; por otro lado, se tiene también como una importante fuente de ingresos públicos, a los precios cargados por la autoridad pública por la prestación de servicios específicos (tasas) o por suministro de mercaderías determinadas e, incluso, los precios cobrados por la utilización de bienes de propiedad pública. En términos amplios puede decirse que estos precios son pagados voluntariamente por los particulares que contratan con los entes públicos, mientras que los impuestos son pagados compulsivamente.

De esta amplia distinción entre impuestos y precios, los ingresos públicos pueden obtenerse por intermedio de:

1. Los impuestos propiamente dichos.
2. Los tributos e indemnizaciones, resultantes de una guerra o de otras causas.
3. Empréstitos forzosos.
4. Penas pecuniarias impuestas por los tribunales de justicia por la comisión de delitos o infracciones.
5. Entradas provenientes de los bienes públicos pasivamente poseídos, como las tierras públicas arrendadas a quienes las explotan.
6. Entradas provenientes de empresas manejadas por el Estado sin hacer uso de su poder de monopolio para elevar las tarifas por sobre el "nivel competitivo".

7. Derechos pagados en retribución de servicios prestados por un funcionario público, como es el caso de la inscripción de un nacimiento.
  8. Entradas provenientes de empréstitos públicos voluntarios.
- b) Sin tener relación por completo dentro de una u otra de las distinciones fundamentales anteriores, existen otras cuatro clases de percepción fiscal; a saber:
1. Ingresos provenientes de la explotación de empresas por el Estado, en los casos en que éste aprovecha su carácter de monopolizador para elevar tarifas por sobre el nivel competitivo.
  2. Entradas provenientes de las “contribuciones de mejoras”.
  3. Entradas provenientes de las nuevas emisiones de papel moneda, efectuadas para afrontar gastos públicos.
  4. Donaciones voluntarias.

Muchas empresas son explotadas por los entes públicos con el objeto principal de procurarse una renta, merced a su poder monopolístico. Así, muchos gobiernos han establecido monopolios de Estado con respecto a fósforos y al tabaco. En esos casos, la parte del precio que excede el costo de producción (incluyendo las ganancias normales), no difiere, en principio, de un impuesto sobre tales mercaderías.

La “contribución de mejoras” o “contribución compulsiva” es una invención norteamericana, como un procedimiento para asegurar al tesoro público parte del aumento del valor ganado que experimenta una propiedad inmueble que se beneficia, por ejemplo, con la realización de una calle nueva en las proximidades de la misma. La contribución de mejoras se asemeja al impuesto en cuanto ella significa una exacción compulsiva.

Las nuevas emisiones de papel moneda por los entes públicos no se asemejan completamente a la aplicación de un impuesto, pero sus efectos a través de la reducción que implican del valor de la moneda son similares a los de un impuesto general sobre todos los servicios.

Las donaciones voluntarias constituyen una parte ínfima del total de los ingresos de los entes públicos.

Con respecto a las distintas clases de ingresos públicos enumerados anteriormente en el acápite "a", no se hallan en la mayoría de los casos bien delimitadas, sino que a menudo se confunden gradualmente con las otras. Así, los impuestos se convierten en cierta medida en tasas, cuando los servicios prestados por la autoridad pública a las contribuyentes mantienen una cierta relación con los pagos efectuados por estos últimos. Las tasas locales por el suministro de agua, en los lugares en que no existen medidores, constituyen una prueba de ello.

En forma similar es importante diferenciar "impuesto" y "pena pecuniaria". La diferencia entre impuesto y pena pecuniaria reside en el motivo; un ente público aplica impuestos, principalmente con el objeto de obtener rentas, y sanciona penas fundamentalmente para disuadir de ciertos actos. Si los conductores de automóviles fueran multados por una cantidad "x" por cada fracción de exceso de velocidad y ese dinero se cobraría periódicamente, estas multas podrían considerarse como un impuesto a las altas velocidades, comparable en cierto modo, a un impuesto a la gasolina. Pero sí a cada infracción sucesiva cometida por el mismo conductor se aumentara la multa, y, finalmente, el reincidente fuera encarcelado o privado de la licencia para conducir de manera tal que resultaría imposible multarlo nuevamente, aquellas multas ya percibidas revestirían, a todas luces, el carácter de penas y no de impuestos.



En un grado intermedio entre el impuesto y la pena pecuniaria, se hallan los gravámenes establecidos para frenar el consumo: por ejemplo el gravamen sobre las bebidas alcohólicas.

Consideremos ahora la distinción entre el impuesto directo e indirecto. La más común es la que se basa en la idea de que el impuesto directo es pagado por la misma persona a la cual está destinado el gravamen (impuesto a la renta, impuesto a las exportaciones, etc.), mientras que en el caso del impuesto indirecto el pago lo efectúa total o parcialmente una persona distinta a la destinataria final (impuesto al consumo, impuesto a la importación).

Se distinguen también impuestos a la propiedad, a los artículos de consumo y mercaderías. La tierra, desde este punto de vista, es evidentemente un bien “raíz” y el azúcar un artículo de consumo. Las viviendas y maquinarias se encuentran en una situación intermedia, siendo su durabilidad menor que la tierra, pero mayor que la del azúcar. En la práctica esta distinción descansa principalmente sobre el hecho de que el impuesto se aplique periódicamente de una sola vez. En el primer caso, el objeto del impuesto puede ser considerado de una manera general como propiedad; en el segundo, como artículo de consumo o mercancía. Tampoco es indispensable, en el primer caso, la regularidad del período; así, por ejemplo, un impuesto sucesivo que se recauda a intervalos irregulares, puede ser razonablemente denominado un impuesto sobre la propiedad; pero si se trata de un impuesto que gravara el valor de las viviendas recién edificadas y que se recaudaría de una sola vez, en este caso esas nuevas viviendas habrían sido consideradas como artículos de uso o consumo.

Los impuestos que gravan las mercancías pueden ser “específicos” o “ad valorem”. Un impuesto específico está basado en alguna clase de medición física, como ser una unidad de peso o volumen por ejemplo, un impuesto de una cantidad “x” por una determinada cantidad de una “mercancía”. Un impuesto ad-valorem está basado sobre una unidad de valor, por ejemplo, un impuesto de la tercera parte de su valor a algún artículo importado.

### **2.2.3 EL GASTO PÚBLICO**

Cuando las necesidades de una población son asumidas por el Estado, éste para la satisfacción de dichas necesidades da origen a los gastos públicos.

Existen dos tesis sobre la concepción del gasto público: la clásica y la moderna. Los clásicos desde Adam Smith sostuvieron que debería dejarse a cada individuo una libertad económica sin intervención del Estado; a éste sólo se le debería asignar tres deberes, a saber: el primero, defender el país contra la agresión extranjera; segundo, establecer una buena administración de justicia y, tercero, sostener obras públicas e instituciones. La concepción moderna, basa su teoría en la realidad de las crisis contemporáneas, guerras mundiales, aumento de la desocupación, desigualdades económicas y sociales y la indignancia que prevalece en sectores mayoritarios en el mundo.

Los gastos públicos pueden justificarse por muchas razones, teniendo entre ellas las siguientes:

- a) Son inversiones que aumentarán la potencialidad económica futura.
- b) Aumentarán el goce humano.
- c) Ahorran mayores gastos futuros.
- d) Dan trabajo a la gente y difunden la capacidad adquisitiva.

Así pues, de acuerdo a la justificación de los gastos públicos, éstos pueden clasificarse como gastos autoliquidables, reproductivos, productivos y no productivos.

En la primera clase tenemos gastos autoliquidables, que son aquellos gastos que se liquidan por sí mismos mediante cargos directos que se imponen

a los beneficiarios, estando éstos dispuestos a pagar por los servicios que reciben gracias a tales desembolsos, de la misma manera que pagan por los recibidos del mundo privado.

En la segunda clase se encuentran los gastos reproductivos, en el sentido de que crean ventajas económicas para la comunidad, por medio de las cuales se ensanchará en los años futuros el impuesto sobre la renta y la base de dicho impuesto. Dentro de esta clase están incluidos los gastos por conservación pública. Son autoliquidables en un sentido, pero sin la aplicación del impuesto sobre la renta neta, o algún otro, para ayudar a su financiamiento. Las carreteras, financiadas por medio del impuesto a la gasolina, son como un intermedio de esas dos clases.

Una tercera clase de gastos son los productivos; son útiles y aumentan el ingreso nacional, en el sentido de que aumentan el goce normal de la vida. Si el gasto se destina a un servicio duradero, puede aumentar el goce durante un período de años. Ejemplos de este tipo de gastos son las diversiones públicas, los parques públicos y la mayor parte de los edificios públicos.

Hay una cuarta clase de gastos públicos que debe clasificarse como no productivo. Un desembolso excesivo en armamentos (más allá de las necesidades para la defensa), podría incluirse en esta categoría.

Quizás también valdría mencionar una quinta clase de gastos públicos: la que implica un presente gasto del gobierno, pero que puede ahorrar otro mayor, o en todo caso, algún otro gasto público en el futuro. La ayuda a menores que no cuentan con medios propios, por ejemplo, pueden defenderse y hacerse por la simple razón de que si no se concedieran, habría el gobierno de aumentar sus gastos para asistencia y por delincuencia cuando estos mismos menores llegasen a ser adultos.

Pueden también clasificarse los gastos públicos en gastos de capitalización y gastos de artículos duraderos.

En el procedimiento de la contabilidad y los negocios modernos se diferencian gastos de operación (sueldo de un gerente), y gastos de capitalización (compra de un nuevo camión o edificios). Una importante diferencia que debe hacerse aquí, es que el gasto de capitalización suele destinarse a la adquisición de artículos duraderos<sup>11</sup>, por lo que resulta más apropiado considerarlos como una inversión que como un gasto. Su costo, menos la depreciación, figura en el balance como una partida del activo. Tales desembolsos de capitalización son flexibles, pueden acelerarse o demorarse, conforme a las decisiones administrativas.

Los gastos ocasionados por la adquisición de artículos duraderos (como un piano, un auto), por un consumidor privado, ocupan un lugar distinto en su presupuesto. Tales artículos no proporcionan ingresos como capital de negocio, pero prestan servicios durante mucho tiempo y su costo está debidamente presupuestado. Los gastos para la adquisición de estos artículos duraderos son también flexibles, pueden alargarse durante un período y acortarse durante otro.

También los gobiernos gastan dinero en la adquisición de artículos duraderos. La contabilidad oficial suele anotar los gastos de capitalización como distintos de los corrientes. La compra de un artículo duradero, tal como un edificio para escuela, puede ser una ocasión propicia para el empréstito a fin de repartir el gasto que la mejora implica entre un considerable período de tiempo.

Con respecto a los aumentos de los gastos de gobierno también las causas son muchas, pero pocas merecen una atención especial.

Los ingresos se encuentran entre una de las más importantes causas del aumento de los gastos. A medida que el sistema económico se va desarrollando hacia niveles más elevados de rendimiento de producción, sus recursos se encausan menos a las industrias primarias (extractivas), y

---

<sup>11</sup> Artículos que no se consumen por el uso dentro de un breve período, por ejemplo un año.

secundarias (fabricación y comercio), y más a los servicios, donde el gobierno encuentra su mayor importancia relativa. Además, los ingresos libres una vez cubierta las necesidades, tienen una capacidad mucho mayor para el pago de impuestos.

Otras de las principales causas del aumento de los gastos públicos se originan, también, en los gastos de defensa ya sea en etapa de guerra o de paz.

Indudablemente otra causa del aumento de gastos públicos es el incremento de la población en las ciudades; el aumento de gastos es un hecho puesto que los nuevos pobladores requieren de aprovisionamiento de agua, electrificación, protección policial y regulación del tránsito.

El aumento de los gastos públicos también contribuye al engrandecimiento de la burocracia en la dirección de los asuntos gubernamentales, sector en donde la ineficacia y falta de competencia es lo que frecuentemente se brinda.

## **2.3 EL DÉFICIT PÚBLICO**

### **2.3.1 CONCEPTO Y DETERMINACIÓN**

El Estado en su condición de primer sujeto económico actúa en la vida económica de diversas formas; dicta leyes y otras normas jurídicas; regula ciertas actividades o bien las prohíbe o direcciona hacia determinadas finalidades; presta servicios, generalmente gratuitos, exigiendo por una parte prestaciones a los ciudadanos para cubrir el importe de dichos servicios. Esta última actuación del Estado con la finalidad de cumplir una serie de objetivos económicos y sociales, implica la realización de gastos que se denominan gastos públicos, y, a su vez, para poder realizar dichos gastos, necesita obtener ingresos, que se denominan ingresos públicos.

Cuando los ingresos públicos obtenidos por medio de impuestos, tasas, contribuciones y transferencias, no llegan a cubrir todos los gastos públicos que se debieran llevar a cabo, se dice que el Estado está en déficit, denominándose Déficit Público o Déficit Fiscal.

### **2.3.2 CONDICIONANTES**

“Se cree frecuentemente que el principal objetivo de la política fiscal económica es nivelar su presupuesto, es decir, recaudar un volumen suficientemente de ingresos a través de la imposición y de la venta de servicios para que se cubran todos los pagos del Gobierno y no se emitan valores públicos ni dinero adicional...<sup>12</sup>”.

Sin embargo, si hablamos de déficit público es justamente porque los volúmenes de los ingresos públicos no son lo suficientemente grandes para poder cubrir los gastos públicos, existiendo por consiguiente una relación de importancia entre ingresos y gastos: la cuantitativa. Es entonces el problema del impacto cuantitativo entre ingresos y gastos que determinará el grado de existencia o no del déficit fiscal.

Por el lado de los ingresos públicos los sistemas de impuestos existentes muestran con mucha frecuencia ajustes automáticos a los movimientos deflacionistas o inflacionistas. Esto es conocido con el nombre de flexibilidad automática. Se presenta en dos aspectos: la tendencia en los impuestos a disminuir más (o a elevarse más), cuando las rentas bajan (o suben), y la tendencia de los gastos públicos a reducirse menos (o elevarse menos), que las rentas. Muchos factores contribuyen a estos fenómenos. Donde un impuesto progresivo sobre la renta es fuente importante de ingresos, éste actúa como mecanismo compensador. Una inflación introduce automáticamente más personas en las clases superiores de renta, con lo que la proporción obtenida por medio de impuestos se incrementa; de manera

---

<sup>12</sup> **BOULDING, Kenneth. Principios de Política Económica. Editorial Aguilar – Madrid, 1970. p. 162.**

similar, una deflación hace que las personas descendan hacia las clases inferiores y queden fuera de los tipos impositivos y la proporción correspondiente disminuye. Un incremento sobre la renta verdaderamente efectiva y altamente progresivo es un signo a prueba de imprudencias contra la hiperinflación, ya que llega ser casi imposible para el gobierno evitar superávit si la inflación continúa y esto sustraerá dinero del sector privado y, por tanto, frenará la inflación.

Los sistemas de impuestos sobre el consumo de productos tendrán un efecto similar. Cuando la renta baja, los individuos comprarán menos de estas mercancías y el cobro de impuestos decaerá; cuando la renta se eleve, los individuos comprarán más y, por tanto, los ingresos por este tipo de impuesto se elevarán.

En general, podemos afirmar que en la medida en que el conjunto del Sistema Tributario es progresivo o, incluso, algo regresivo será compensatorio.

Por parte de los gastos, procedimientos tales como desempleo, pagos a los agricultores para mantener la paridad de precios y la mayor parte de las medidas de protección de ingresos, son compensatorios en sus efectos. Si un movimiento deflacionista origina una elevación en el paro, se incrementará los pagos a los parados; si los precios de los productos agrícolas caen, los pagos a los agricultores se elevarán. Incluso en caso de ausencia de cambios en los impuestos, esto tenderá a producir déficits presupuestarios del Gobierno que contrarrestarán el movimiento deflacionista. Por el contrario, con la inflación los pagos de compensación al paro se reducen, los pagos a los agricultores también son bajos, etc.

Existe una importante cuestión al considerar el tiempo en estos efectos de sistemas compensadores. Si existe un largo retardo, la acción será en realidad anticompensatoria. Donde los cobros por impuestos en un año se basan esencialmente en la renta del año anterior, se pierde en gran parte el efecto compensador, aún en un sistema de impuestos progresivos. En la

inflación, al estar basados los cobros por impuestos en las rentas menores del año anterior, serán menores los ingresos; en la deflación, estando basados en rentas pasadas más altas, serán más elevadas. Sin embargo, donde los cobros por impuestos están basados en la renta en curso, incluso en cálculos aproximados de renta corriente, el sistema impositivo llega a ser un mecanismo extremadamente sensible para la compensación. Cada pequeña baja en la renta produce una casi inmediata baja en el cobro de los impuestos y si el gasto de Gobierno es más estable que el cobro de los impuestos -lo que es casi seguro-, una baja en la renta conducirá inmediatamente a un incremento en el déficit fiscal y una elevación a un inmediato decrecimiento.

Anteriormente, señalamos los sistemas de compensación de impuestos y gastos tanto en tiempos de inflación que decidieran el incremento o decrecimiento del déficit fiscal; por lo que consideramos importante, seguidamente, anotar la forma como operan los mecanismos cuando la inflación<sup>13</sup> afecta a los diferentes componentes del déficit fiscal.

En principio, veremos como pueden ser alterados los gastos frente a las variaciones del nivel de precios; se podría suponer que serán afectados de manera diferente por las presiones inflacionarias y las reacciones dependerán con frecuencia de consideraciones políticas, del poder de los sindicatos, de las formas de indexación que se aplican a los salarios y las jubilaciones.

En cuanto a los ingresos fiscales, éstos pueden verse alterados por la inflación en varios aspectos:

- a) La distorsión de ciertas bases tributarias y las divergencias entre la cuantificación económica auténtica de estas bases y las cuantificaciones contables legales (ejemplo: ingresos tributarios por concepto de intereses, utilidades y ganancias de capital).

---

<sup>13</sup> **Inflación:** se considera a las variaciones del nivel de precios ajustándose con mayor rapidez en los gastos que en los ingresos, de manera que se produce el déficit fiscal. Aquí se considera a la inflación como una variable que determina el déficit fiscal, pero también puede considerársele como causa del mismo.



- b) Algunos impuestos no son ad-valorem sino específicos.
- c) Algunos impuestos se aplican mediante casos progresivos en sistemas tributarios no indexados, con lo que se generan desfases en la recaudación.
- d) Muchos impuestos se recaudan con demasiado retraso.
- e) El tipo de cambio no es ajustado frecuentemente a la tasa de inflación, de modo que el valor de los derechos de importación y de los impuestos de exportación no varía durante el período de inflación.
- f) Debido a que durante un proceso inflacionario se producen siempre otros cambios estructurales, por ejemplo la evasión y la ausencia de controles efectivos.

### **2.3.3 EFFECTOS**

Con frecuencia los gobiernos tienen que atender gastos extraordinarios que no pueden ser cubiertos con los recursos del presupuesto corriente, el cual está destinado a cubrir los gastos ordinarios del país. Puede considerarse como gastos extraordinarios lo que exigen, por ejemplo, la reconstrucción del país después de un desastre natural; los ocasionados por una guerra; los necesarios para la reconstrucción de grandes obras públicas de utilidad general, como ferrocarriles, puertos, canales, etc. y otros similares. En conclusión, gastos extraordinarios pueden ser aquellos gastos originados por acontecimientos fortuitos y los que tengan por objeto aumentar por una acción rápida la riqueza del país, en beneficio de las futuras generaciones.

Teóricamente, los Gobiernos no deben contraer empréstitos más que para atender o cubrir gastos extraordinarios; en realidad, sin embargo, lo hacen siempre que tienen necesidad de dinero para atender a toda clase de gastos, cualquiera sea la causa que los motive.

Uno de los medios más frecuentes para procurarse los recursos que necesitan, es acudir al crédito público o crédito privado, dando origen al conjunto de empréstitos contraídos por el gobierno: a la deuda interna, cuando es contratada en el interior del país, y en deuda externa cuando se contrata en un país extranjero.

Toda deuda origina una serie de consecuencias de orden económico, político, moral, etc., aquí examinaremos algunos de orden económico. Tenemos que la deuda puede producir una elevación en el nivel de precios interiores del país deudor sobre todo si los empréstitos proceden del Banco Central y aumenta en forma excesiva el medio circulante, sin que aumente correlativamente la producción; sin embargo, si el empréstito público determina un aumento en la producción en forma semejante al medio del circulante, no se producirá aumentos en los precios; por ello se considera frecuentemente que las deudas originadas por empréstitos exteriores no son inflacionarios, en cuanto a que no aumentan el medio circulante, por utilizarse generalmente en forma de bienes de capital; pero ello no implica que un empréstito extranjero, cuando se concerta en condiciones onerosas, no puede poner en peligro la estabilidad económica.

También puede considerarse que la deuda pública agrava el problema de la distribución de la riqueza, en atención a que son los individuos con mayores recursos los tenedores de los bonos y valores públicos y, por lo mismo, quienes reciben el pago de los intereses, frecuentemente exentos de impuestos, para hacer más atractivo la aceptación de esta clase de obligaciones.

Asimismo, el empréstito con la amortización de la deuda afecta los mercados de dinero y de capitales; así por ejemplo, si un empréstito se obtiene de la banca privada, tomando los recursos destinados a cubrir la demanda de crédito del sector privado, puede originarse un aumento en la tasa de interés al reducirse la oferta, e inversamente, en el caso de las amortizaciones, puede aumentarse la oferta, presionando a la baja de la tasa de interés.

## **2.4 LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO NACIONAL.- SUS PRINCIPALES FACTORES DETERMINANTES**<sup>14</sup>.

Observando a una economía en su conjunto, encontramos en su interior que los ingresos que perciben los distintos grupos sociales no son uniformes, pues, mientras unos tienen rentas sumamente elevadas, otros las tienen en cantidades ínfimas, muchas veces al límite mismo de la subsistencia. A esto es lo que se denomina corrientemente como “la estructura del ingreso nacional” o simplemente el “régimen en la distribución del ingreso”.

Es evidente que las diferencias en los ingresos por capas o clases sociales no son las mismas de una sociedad a otra. Hay países en los que, proporcionalmente, los ricos son más ricos y los pobres son más pobres que en otros países y, viceversa.

Teniendo en cuenta el hecho anotado, diremos que un determinado país puede ser caracterizado como de tener un régimen en la distribución de su ingreso “injusto” si las diferencias en las rentas personales son particularmente considerables.

Contrariamente, cuando nos damos con el caso de algún país en que esas diferencias son relativamente menores, diremos que allí impera un régimen “más justo” en la distribución de los ingresos.

Dentro de los factores que comúnmente son considerados como los principales determinantes de la distribución del ingreso nacional, podemos mencionar los siguientes:

---

<sup>14</sup> Tanto este punto de la Investigación como el siguiente (2.5), se han realizado tomando como referencias bibliográficas, las siguientes:

**SOMERS, Harold.** Finanzas Públicas e Ingreso Nacional. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

**BARRE, Raymond.** Economía Política. Tomo II. Editorial Ariel, España, 1981.

**ROEL, Virgilio.** Introducción a los Métodos Cuantitativos de la Economía. Editorial Gráfica Labor, Perú, 1988.

**CASTILLO, Luciano.** Economía Moderna. Ediciones PIRHUA, Perú, 1993.

- a) El régimen en la propiedad del capital.
- b) La diferente productividad por sectores, regiones y zonas.
- c) La política fiscal vigente.
- d) La legislación social y del trabajo vigente.

El régimen en la propiedad del capital permite que las personas que poseen bienes rentables disfruten de ingresos adicionales. Una mayor o menor concentración en este tipo de propiedad da necesariamente origen a que sólo algunos, del conjunto total de integrantes de la sociedad, absorban considerables proporciones del ingreso añadido.

La diferente productividad por sectores se considera como otro factor determinante en la distribución del ingreso, porque si en una rama o sector de actividad económica específica se produce menos por persona ocupada que en otra, los salarios y, en general, los ingresos de quienes allí trabajan serán, en términos relativos, también menores. En el mismo sentido se explica la desigual productividad por regiones o zonas que muestran una productividad promedio más alta, originan ingresos relativamente mayores que las de menores productividades promedios.

En el caso de la legislación laboral o, en general, de la de legislación social específica que tenga una sociedad, se podrá inferir hasta que punto contribuye a un mayor ingreso real de las capas populares, en la medida en que brinde una mayor cobertura de las necesidades básicas de aquella porción mayoritaria de la población que no cuenta con los recursos suficientes: seguridad social, educación, recreación, etc.

La política fiscal y su particular incidencia en la distribución del ingreso serán materia a tratar en el siguiente punto de la Investigación.

## **2.5 LA INCIDENCIA DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.**

La Política Fiscal, a diferencia de los otros medios que se emplean para lograr la redistribución del ingreso (medios que son de carácter cualitativo y de efectos a largo plazo), puede ser caracterizada como el medio corriente y operativo por excelencia de toda política económica que tenga como propósito el modificar una determinada estructura del Ingreso Nacional. Dicho de otra manera: mientras los cambios en el régimen de la propiedad del capital y las variaciones en la productividad regional y sectorial, generalmente introducen cambios a largo plazo (y por ello mismo duraderos) en los ingresos proporcionales de la población, la política fiscal puede provocar reajustes a corto plazo en los mismos, aunque por ser de carácter corriente, sus efectos no son ni suficientemente profundos ni convenientemente duraderos.

Los dos componentes básicos de la política fiscal son el ingreso y el gasto público; los instrumentos del gasto público están vinculados con la inversión pública, los subsidios y transferencias de capital a las empresas, las transferencias a las familias, las compras corrientes de bienes y servicios, los sueldos y salarios y las transferencias al exterior, entre otros; de otro lado, los instrumentos relacionados con el ingreso público, son los impuestos directos sobre la renta de las familias y las empresas, los impuestos indirectos sobre transacciones internas, los derechos aduaneros, los impuestos sobre la propiedad y las sucesiones, las transferencias del exterior, etc.

Los instrumentos del ingreso público no sólo tienen como justificación obtener recursos para financiar el gasto público, sino también sirve para “direccionar” el consumo; de un lado, los impuestos directos sustrayendo ingresos de las personas y empresas de manera diferenciadas, pueden regular el ingreso de los consumidores. Por otro lado, los impuestos indirectos modifican el nivel y la estructura relativa de los precios, en virtud de lo cual aumentan o disminuyen el ingreso real (ingreso/precios) de las personas y por lo tanto de su consumo.

De todo lo anteriormente referido, fluye como natural conclusión, la significativa importancia que representan los instrumentos fiscales del ingreso y del gasto público en la estructura del ingreso nacional de un país.

## **2.6 LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO PERUANO.**

### **2.6.1 ESTRUCTURA SEGÚN EL PRESUPUESTO PÚBLICO**

Para fines presupuestarios el sector público peruano se encuentra dividido de la siguiente manera<sup>15</sup>:

**A. GOBIERNO CENTRAL**.- El cual comprende los pliegos presupuestarios de los organismos representativos de los poderes del Estado. Dentro de estos organismos figuran la Presidencia de la República, el Congreso de la República y el Poder Judicial. Dependen de la Presidencia de la República:

- Presidencia del Consejo de Ministros.
- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio del Interior.
- Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Educación.
- Ministerio de Salud.
- Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano.
- Ministerio de Trabajo y Promoción Social.
- Ministerio de Agricultura.
- Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.
- Ministerio de Energía y Minas.
- Ministerio de la Presidencia.

---

<sup>15</sup> Considerando los Presupuestos Públicos de los años 1999 y 2000.

- Ministerio de Pesquería.
- Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Comercio Interior.

En adición a los ministerios existentes se encuentran los siguientes organismos constitucionales autónomos:

- Contraloría General de la República.
- Consejo Nacional de la Magistratura.
- Ministerio Público.
- Tribunal Constitucional.
- Defensoría del Pueblo.
- Jurado Nacional de Elecciones (JNE).
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

El conjunto de organismos anteriormente señalados (Presidencia de la República, Congreso de la República, Poder Judicial, Ministerios y los ocho organismos constitucionales autónomos) constituyen los pliegos presupuestales del Gobierno Central.

- B. GOBIERNO REGIONAL.**- Constituido por los 23 Comités Transitorios de Administración Regional (CTAR) y a la Corporación de Desarrollo de Lima y Callao. Todas estas entidades dependen del Ministerio de la Presidencia
- C. INSTITUCIONES PÚBLICAS DESCENTRALIZADAS.**- Que comprenden un conjunto de organizaciones públicas de derecho público interno, creados por ley específica, con autonomía económica y administrativa, pero políticamente adscritas a un sector del gobierno central. Tienen por finalidad desarrollar servicios especializados en cumplimiento de los fines del Estado. A continuación se presentan una relación de la mayoría de este tipo de instituciones de acuerdo al sector del Gobierno Central al cual se encuentran adscritas<sup>16</sup>:

<sup>16</sup> Considerando como referencia julio del año 2000.

<b>SECTOR DEL GOBIERNO CENTRAL</b>	<b>INSTITUCIÓN PÚBLICA</b>
<b>PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).</li> <li>- Servicio Nacional de Inteligencia (SIN).</li> <li>- Secretaría de Defensa Nacional. (SDN).</li> <li>- Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).</li> <li>- Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).</li> <li>- Comisión para la Promoción de Exportaciones (PROMPEX).</li> <li>- Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE).</li> <li>- Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI).</li> <li>- PROMPERU.</li> </ul>
<b>MINISTERIO DEL INTERIOR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuerpo General de Bomberos.</li> </ul>
<b>MINISTERIO DE JUSTICIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Archivo General de la Nación.</li> <li>- Instituto Nacional Penitenciario (INPE).</li> <li>- Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.</li> </ul>
<b>MINISTERIO DE DEFENSA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA).</li> <li>- Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI).</li> <li>- Instituto Geográfico Nacional.</li> <li>- Consejo Supremo de Justicia Militar.</li> <li>- Escuela Nacional de Marina Mercante (ENAM).</li> </ul>
<b>MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contaduría General Nacional.</li> <li>- Oficina de Normalización Previsional (ONP).</li> <li>- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).</li> <li>- Superintendencia Nacional de Administración de Aduanas (SUNAD).</li> <li>- Fondo Consolidado de Recursos Provisionales (FCR).</li> <li>- Fondo Nacional de Ahorro Público (FONAHPU).</li> </ul>
<b>MINISTERIO DE EDUCACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituto Nacional de Cultura (INC).</li> <li>- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC).</li> <li>- Instituto Geofísico del Perú.</li> <li>- Biblioteca Nacional del Perú.</li> <li>- Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo (INABEC).</li> <li>- Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú (IRTP).</li> <li>- Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana.</li> <li>- Asamblea Nacional de Rectorado. (ANR).</li> <li>- Universidades Nacionales.</li> </ul>
<b>MINISTERIO DE SALUD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituto Nacional de Salud.</li> <li>- Instituto Nacional de Protección del Medio Ambiente para la Salud (INAPMS).</li> <li>- Instituto Nacional de Medicina Tradicional.</li> <li>- Escuela Nacional de Salud Pública.</li> </ul>



<b>SECTOR DEL GOBIERNO CENTRAL</b>	<b>INSTITUCIÓN PÚBLICA</b>
<b>MINISTERIO DE PROMOCIÓN DE LA MUJER Y DEL DESARROLLO HUMANO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF).</li> <li>- Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA).</li> <li>- Instituto Peruano del Deporte (IPD).</li> <li>- Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR).</li> <li>- Oficina Nacional de Cooperación Popular (COOPOP).</li> </ul>
<b>MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN SOCIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Capacitación Laboral Juvenil.</li> </ul>
<b>MINISTERIO DE AGRICULTURA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA)</li> <li>- Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).</li> <li>- Instituto Nacional de Camélidos Sudamericanos.</li> <li>- Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA).</li> <li>- PRONAMACHS</li> </ul>
<b>MINISTERIO DE TRANSPORTES, COMUNICACIONES, VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA).</li> <li>- Ferrocarril Huancayo-Huancavelica.</li> <li>- Registro Predial Urbano.</li> <li>- Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR).</li> <li>- PATPAL.</li> <li>- Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones (INICTEL).</li> <li>- Instituto Nacional de Investigaciones de Transporte (INAIT).</li> <li>- Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO).</li> <li>- Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).</li> </ul>
<b>MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET).</li> <li>- Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN).</li> <li>- Comisión de Tarifas Eléctricas (CTE).</li> <li>- Registro Público de Minería.</li> </ul>
<b>MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Superintendencia de Bienes Nacionales.</li> <li>- Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES).</li> <li>- INFES.</li> <li>- Instituto Nacional de Desarrollo (INADE).</li> <li>- MI VIVIENDA.</li> </ul>
<b>MINISTERIO DE PESQUERÍA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituto del Mar del Perú (IMARPE).</li> <li>- Instituto Tecnológico Pesquero (ITP).</li> <li>- Centro de Entrenamiento Pesquero de Paita (CEP PAITA).</li> <li>- Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (FONDEPES).</li> </ul>
<b>MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO, INTEGRACIÓN Y COMERCIO INTERIOR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centro de Formación de Turismo (CENFOTUR).</li> <li>- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).</li> </ul>

Todos los organismos señalados en los acápites A, B y C, conforman lo que es denominado Gobierno Central Presupuestal. Tienen como una de sus principales características la de su limitada autonomía presupuestal; también que se financian básicamente con fondos del Tesoro Público.

Otros organismos que conforman el sector público peruano y que se encuentran fuera del ámbito del Gobierno Central, son los siguientes:

- **GOBIERNOS LOCALES.** Que prestan servicios de carácter local (provincial y distrital) y en los cuales sus autoridades son elegidas directamente por su población.
  
- **ESSALUD**
  
- **ORGANISMOS REGULADORES Y SUPERVISORES.**- Organismos que tienen como característica común la de contar con recursos propios y de gozar de selectiva autonomía:
  - ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN PRIVADA DE TELECOMUNICACIONES (OSIPTEL).
  - ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA (OSINERG).
  - ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA EN TRANSPORTE (OSITRAN).
  - SUPERINTENDENCIA DE EMPRESAS PRESTADORAS DE SALUD (SEPS).
  - SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO (SUNASS).
  - COMISIÓN DE TARIFAS ELÉCTRICAS (CTE).
  - COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y VALORES (CONASEV).
  - SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDO DE PENSIONES (SAFP).
  - BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ.

- SUPERINTENDENCIA DE BANCA Y SEGUROS.
  
- **EMPRESAS PÚBLICAS.** Que son las empresas del Estado Peruano; son personas jurídicas y unidades de producción y/o prestación de servicios que gozan de atribuciones propias, regidos por su Ley de Creación. Las clasifican como empresas públicas financieras y empresas públicas no financieras.

#### **2.6.2 ESTRUCTURA SEGÚN EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) Y EL BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (BCRP).**

Las operaciones del sector público peruano son registradas dentro del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), considerando la siguiente estructura institucional del Sector Público Peruano<sup>17</sup>:

#### **A. GOBIERNO GENERAL**

- A.1 GOBIERNO CENTRAL.**- Incluye a Ministerios, FONAVI-MI VIVIENDA, Instituciones Públicas, Universidades Nacionales y Gobiernos Regionales (CTAR's y Corporación de Desarrollo de Lima y Callao).
  
- A.2 RESTO DEL GOBIERNO CENTRAL.**- Incluye ESSALUD, ONP, FONAHPU, FCR, Organismos Reguladores, Oficinas Registrales, Sociedades de Beneficencia.
  
- A.3 GOBIERNOS LOCALES.**- Incluye los Gobiernos Locales, Provinciales y Distritales.

---

<sup>17</sup> Considerando como referencia el año 2000.

**B. EMPRESAS ESTATALES NO FINANCIERAS**

**C. EMPRESAS ESTATALES FINANCIERAS**

En las estadísticas sobre finanzas públicas que regularmente presentan las publicaciones tanto del INEI como del BCR, se consideran las operaciones del denominado "Sector Público No Financiero", en donde se encuentran materializadas las operaciones del Gobierno General y las Empresas Estatales No Financieras.

### III. METODOLOGÍA

#### 3.1 RELACIÓN ENTRE LAS VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN.

VARIABLE INDEPENDIENTE (X): Política Fiscal y sus Instrumentos del Ingreso y Gasto Público.

VARIABLE DEPENDIENTE (Y): Estructura del Ingreso Nacional

#### 3.2 TIPO DE INVESTIGACIÓN.

La Investigación es de tipo aplicada y longitudinal y de nivel explicativo.

#### 3.3 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.

El diseño de investigación a emplear es el siguiente:

$$\begin{array}{ccc} O_x \rightarrow O_y & \cong & O_x \rightarrow O_y \\ & \neq & \\ & & t_1 \dots\dots\dots T_{31} \end{array}$$

- O : Observación o medición
- X : Política Fiscal y sus Instrumentos del Ingreso y Gasto Público.
- Y : Estructura del Ingreso Nacional
- : Incidencia
- ≅ : Comparación
- ≠
- t : Tiempo, Año de Estudio

### **3.4 METÓDICA DE CADA MOMENTO DE LA INVESTIGACIÓN.**

#### **Métodos Generales**

- a) **HISTÓRICO.**- Se emplea este método para determinar el marco histórico de las distintas políticas fiscales aplicadas en el Perú.
- b) **COMPARATIVO.**- Se utiliza para analizar e interpretar comparativamente las distintas políticas fiscales aplicadas en el Perú.
- c) **DIALÉCTICO.**- Se aplica este método para analizar e interpretar el rol de la política fiscal en la distribución del ingreso nacional.

#### **Métodos Específicos**

- a) **DE ANALOGÍA.**- Se emplea para determinar las semejanzas y diferencias en las políticas fiscales aplicadas en el Perú.
- b) **DE MATEMATIZACIÓN.**- A través de este método se cuantifican y determinan los valores absolutos, relativos y tendencias de los ingresos y gastos públicos, así como el impacto cuantitativo en la estructura del ingreso nacional.

### **3.5 OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES**

El Cuadro N° 3.1 muestra las variables e indicadores que se han determinado en función de la hipótesis.

### **3.6 POBLACIÓN Y MUESTRA.**

La Investigación, por su naturaleza, no requiere de diseño muestral.

**CUADRO N° 3.1**

**DETERMINACIÓN DE VARIABLES E INDICADORES**

<b>VARIABLE NOMINAL</b>	<b>VARIABLE REAL</b>	<b>INDICADORES</b>
<p align="center">VARIABLE INDEPENDIENTE</p>	<p>- POLÍTICA FISCAL Y SUS INSTRUMENTOS DEL INGRESO Y GASTO PÚBLICO.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingresos Públicos Corrientes (Impuestos a la Renta, al Patrimonio, a las Importaciones, a las Exportaciones, Impuesto Selectivo al Consumo, Impuesto General a las Ventas, Otros Impuestos, Otros Ingresos Públicos Corrientes).</li> <li>- Ingresos Públicos de Capital.</li> <li>- Gastos Públicos Corrientes (Remuneraciones, Bienes y Servicios, Transferencias, Intereses, Gastos de Defensa).</li> <li>- Gastos Públicos de Capital (Formación Bruta de Capital, Amortizaciones de Capital, Otros Gastos de Capital).</li> </ul>
<p align="center">VARIABLE DEPENDIENTE</p>	<p>- ESTRUCTURA DEL INGRESO NACIONAL.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingreso o Renta Nacional.</li> <li>- Rentas del Capital (Intereses, Utilidades de Empresas, Renta Predial).</li> <li>- Rentas del Trabajo (Sueldos, Salarios, Ingresos de Trabajadores Independientes).</li> </ul>

### **3.7 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS.**

#### **Técnicas de Recolección de Datos**

- Registro Documental
- Registro Informático

#### **Instrumentos de Recolección de Datos**

- Fichas Bibliográficas
- Cuadros Sinópticos
- Cuadros Estadísticos

### **3.8 PROCEDIMIENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS.**

Una vez ubicado los datos, pasarán por el siguiente tratamiento: serán ordenados, seleccionados, clasificados y presentados ya sea en fichas bibliográficas, cuadros sinópticos y cuadros estadísticos.

### **3.9 PROCESAMIENTO ESTADÍSTICO Y ANÁLISIS DE DATOS.**

Los datos presentados en fichas bibliográficas, cuadros sinópticos y cuadros estadísticos permitirán realizar apreciaciones objetivas a base de la utilización de los métodos histórico, dialéctico, de comparación, analogía y de matematización. Las apreciaciones objetivas se emplearán como premisas para contrastar la hipótesis, utilizando para ello el análisis comparativo de la estructura de ingresos y gastos públicos con la de la estructura del ingreso nacional y el análisis de correlación. El resultado de la contrastación permitirá formular las conclusiones de la Investigación.



## **IV. RESULTADOS**

### **4.1 RESULTADOS PARCIALES.**

#### **4.1.1 LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS FISCALES APLICADAS EN EL PERÚ EN EL PERÍODO 1970-2000.**

##### **A. EL PERÍODO 1970-1975**

Cuando irrumpió la Fuerza Armada en el Gobierno el 3 de Octubre de 1968, a decir de su Plan de Gobierno<sup>18</sup>, la situación en el campo de las finanzas públicas era sumamente grave. Entre los factores causales de orden coyuntural, el Gobierno Militar consideró como principales los siguientes:

“...la existencia de una crisis presupuestal generada por la confluencia de varios factores negativos heredados del pasado, entre ellos, los sucesivos y crecientes déficits observados prácticamente antitécnicos, habían reposado, casi exclusivamente en emisiones monetarias directas y excesivas del Banco Central de Reserva, lo que, por su misma naturaleza, contribuyó a gasta la desastrosa devaluación de 1967, que, al dar lugar a un fuerte desequilibrio financiero coadyuvó a intensificar aún más la práctica negativa de elaborar presupuestos engañosamente equilibrados, mediante el deliberado y ficticio incremento de los ingresos y la supresión de gastos obligatorios e incluso esenciales para la buena marcha del Sector Público Nacional”<sup>19</sup>.

A estos factores de orden coyuntural, se sumaban los caracterizados de orden estructural que se derivaban de la “marcada desorganización y descoordinación” que prevalecía en las Finanzas Públicas, la misma que había sido ocasionada entre otros factores, por la falta de una dirección realmente

<sup>18</sup> Plan Inca, 3 de Octubre de 1968.

<sup>19</sup> **DE LA MELENA, Germán. Aspectos Financieros del Plan del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada.** Lima, 1974. p. 3.

centralizada y la existencia de duplicación y superposición de cometidos, así como, en general, por la ausencia de criterios de homogeneidad y sectorización en las funciones del antiguo Ministerio de Hacienda y Comercio<sup>20</sup>.

Para hacer superar estos problemas y “apuntalar” la política económica global que desarrollaría el Gobierno (básicamente una profundización del proceso de sustitución de importaciones con una injerencia mayor del Estado en la economía nacional), el Plan del Gobierno de la Fuerza Armada o Plan Inca se fijó los objetivos y acciones siguientes en el campo de las finanzas públicas<sup>21</sup>.

### **OBJETIVOS**

Crear una estructura capaz de asegurar la máxima captación de recursos financieros internos y propiciar su mejor utilización, para modernizar y transformar así al Estado en un verdadero promotor del desarrollo nacional, a través no solamente del aumento de las inversiones públicas, sino también por medio de su actividad empresarial directa y la utilización adicional del sistema tributario como arma de promoción de las actividades consideradas esenciales para la Economía Nacional.

### **ACCIONES**

- 1) Reformar la legislación y los organismos de la administración financiera;
- 2) Reformar integral y progresivamente el sistema tributario haciéndolo simple, equitativo y adecuado al proceso de desarrollo socio-económico;
- 3) Formular el Presupuesto Funcional en forma realista y flexible para que pueda constituir un exacto instrumento de ejecución del plan a corto plazo; y
- 4) Racionalizar el gasto corriente y dinamizar el rol del Estado como principal agente de desarrollo nacional.

---

<sup>20</sup> IBIDEM. p.p. 3-4.

<sup>21</sup> **PLAN INCA. Objetivos y Acciones para el Sub-Sector Finanzas Públicas**. Lima, 13 de Octubre de 1968.

Con respecto a la realización emprendida hasta Julio de 1975 (en agosto de 1975 se experimenta el cambio de mando en la Presidencia de la República; Morales Bermúdez por Velasco Alvarado), dentro del “marco” de Plan Inca, tenemos las siguientes:

- Se dictó la Ley Orgánica del Sector Hacienda en marzo de 1969 y luego se operó la transformación de este sector en Economía y Finanzas. Con estas medidas la organización de este sector se volvió más idónea por cuanto se eliminaron de su competencia todas las tareas no financieras para encargarse de manera exclusiva de planear, dirigir y controlar todo lo concerniente a la tributación, financiamiento, pagos y asuntos monetarios y crediticios.
  
- Con respecto al gasto público, podemos mencionar que se adoptaron medidas que marcharon en correlación con la decisión bosquejada dentro del Plan Inca, esto es, un rol protagónico del Estado en ciertos sectores y actividades “estratégicas”: la industria básica, la refinación de minerales, la refinación y comercialización del petróleo y sus derivados, la industria de harina de anchoveta, los ferrocarriles y la comercialización externa de los principales productos de exportación, así como la prestación de algunos sectores sociales básicos. En otras palabras el gasto público fundamentalmente de capital y social fue considerado como prioritario.

Con respecto a la política tributaria adoptada en el período podemos señalar que ésta se caracterizó por la adopción de una serie de beneficios tributarios a algunas actividades, regímenes impositivos especiales (dentro del marco de leyes sectoriales) y actualización y modernización de algunos impuestos.

Haciendo una somera relación de los beneficios tributarios (exoneraciones) otorgados en el período, podemos mencionar, entre otros, los siguientes:

- D.L. N° 17312 a los transportistas.
- D.L. N° 17638 a la industria de la construcción.
- D.L. N° 17665 a la importación de bienes de capital.
- D.S. N° 165-69-EF a las exportaciones no tradicionales.
- D.L. N° 18232 a los depósitos de ahorro y plazo fijo.
- D.L. N° 18308 a las personas naturales y jurídicas afectadas por el sismo.
- D.L. N° 18463 a la importación de taxímetros.
- D.L. N° 18828 por la importación de equipos destinados a la exploración y explotación del petróleo.
- D.L. N° 18939 eximiendo a las compañías petroleras de los impuestos por importación de maquinaria y equipo.
- D.L. N° 19931 régimen tributario especial para Loreto, San Martín, Amazonas y Madre de Dios.
- D.L. N° 20536 liberación de derechos a la importación de repuestos y autopartes.
- D.L. N° 20541 ampliación de las exoneraciones a los transportistas.

En relación a las Leyes Sectoriales en el período se adoptaron la de Industrias (D.L. N° 18350), de Minería (D.L. N° 18880), Pesquería (D.L. N° 18810), Turismo (D.L. N° 20104) y a la Industria Cinematográfica (D.L. N° 19387). El tratamiento tributario dispensado fue amplio y generoso, con la finalidad de fomentar las inversiones y reinversiones en dichos sectores, exonerándolos del pago del impuesto a la renta, a la capitalización, bienes y servicios, patrimonio y en algunos casos el impuesto de Registro, así como también las importaciones de insumos y bienes de capital.

En lo que se refiere a la modernización tributaria, en el período demarcado se tomaron, entre otras, las siguientes medidas:

- El impuesto adicional a los terrenos urbanos sin construir (D.L. N° 19381).
- La sustitución de los timbres por un impuesto a la producción y comercio, la construcción y los servicios (D.L. N° 19620).

- Sustitución de los impuestos al patrimonio accionario, de patente, al valor de la propiedad predial y municipal de predios por el impuesto a Patrimonio Empresarial y al Patrimonio Predial No Empresarial (D.L. N° 19654).
- Se establece el impuesto único sobre las remuneraciones personales (D.L. N° 19839).

Si pretendemos hacer un balance sobre la política fiscal en general adoptada por el Gobierno Militar de la “Primera Fase” asociándola con el objetivo de mejorar la distribución del ingreso nacional en el Perú, objetivo éste central dentro de este Gobierno<sup>22</sup>, y considerando que la política fiscal puede ser caracterizada como el medio corriente y operativo por excelencia en una política redistributiva, podemos señalar que fue incongruente: por un lado (el del gasto público), el gobierno militar destinó importantes recursos en solventar los gastos considerados como redistributivos (en salud, vivienda, educación, subsidios, etc.), por el otro (el del ingreso público y dentro de éste su principal rubro el tributario), su política consolidó la tradicional estructura tributaria regresiva, esto es, la estructura impositiva se basó fundamentalmente en los impuestos indirectos (impuestos a la producción y consumo) que inciden significativamente en los ingresos reales de los sectores populares.

## **B. EL PERÍODO 1975-1980**

Cuando asumió el poder el Gral. Morales Bermúdez (Gobierno Militar de la “Segunda Fase”) nuestra economía presentaba una profunda crisis desatada fundamentalmente por efecto del fracaso del modelo de desarrollo implantado hasta entonces, el cual se manifestó dentro de un marco generalizado de crisis internacional. La importante participación del Estado en el quehacer económico del país vía inversión pública del Gobierno Central, acción de empresas públicas,

---

<sup>22</sup> El Estatuto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (D.L. 17063) consideró en forma implícita el mejorar la distribución del ingreso nacional al señalar como uno de sus más importantes objetivos el siguiente:  
“Promover a superiores niveles de vida, compatibles con la dignidad humana, a los sectores menos favorecidos de la población...”

etc.- se materializaba en una enorme expansión del gasto público que no marchaba acompañada por un aumento en los ingresos fiscales, lo cual incidía en un cada vez más fuerte endeudamiento externo e interno del Estado con la finalidad de financiar el creciente déficit fiscal.

A partir de ese entonces (1975) se puede señalar que las políticas que se aplicaron tuvieron como objetivo central lograr la “estabilización” de nuestra economía. Partiendo del diagnóstico que la crisis generada por esos años era el resultado de haber consumido e invertido en niveles mayores a la capacidad del país para producir, importar y endeudarse, se realizaron varios intentos para corregir tales desequilibrios: hasta 1978 se sucedieron en el cargo un buen número de Ministros de Economía que ensayaron diversas fórmulas para resolver los graves problemas económicos, los cuales en lugar siquiera de amenguarse, se tornaron más graves<sup>23</sup>.

En mayo de 1978, asumió la cartera de Economía el Dr. Javier Silva Ruete y con él se aplicó una política de estabilización ortodoxa, dentro de un contexto internacional en el cual los precios de nuestras principales exportaciones sufrieron un positivo e importante repunte (a partir fundamentalmente del segundo semestre de 1978).

Dentro de las más importantes medidas que se aplicaron durante el período demarcado en general, podemos señalar las siguientes:

- Austeridad en el gasto público corriente (racionalización de la administración pública; supresión de plazas, incentivos para las “renuncias”, comprensión de sueldos y salarios de los trabajadores públicos, etc.).
- Estricta priorización de los gastos de inversión pública y con ella la contracción real de la inversión pública.

---

<sup>23</sup> Entre 1976 y 1978 los principales indicadores económicos (PBI, consumo, inversión, exportación, importación, tasa de inflación), fueron más desfavorable que entre 1974 y 1975. Véase al respecto dentro de la memoria del Banco Central de Reserva del Perú de 1983 el Anexo XII.

- Reorientación del Sistema Financiero Nacional: mayor dotación de recursos hacia el sector privado con la consecuente retracción de recursos del sector público.
- Eliminación progresiva de los subsidios, aduciendo significativas cargas para el estado.
- Mayores incentivos a la exportación no tradicional (ampliación del CERTEX, FENT, etc.).
- Ajuste del tipo de cambio en función de las variaciones de los precios y de las reservas internacionales, con la intervención del BCR.
- Contracción de los sueldos y salarios reales.

En el campo específico de la política fiscal y el margen de lo ya señalado para el gasto público (contracción del gasto de capital, gastos corrientes, subsidios), las acciones adoptadas mantuvieron como dinámica la de fundamentalmente mantener la estructura tributaria regresiva del pasado. Se siguieron adoptando medidas que otorgaban beneficios tributarios (exoneraciones y/o desgravámenes) tanto en la forma de dispositivos específicos o dentro del marco de leyes sectoriales y se aplicaron impuestos considerados de fácil recaudación y barata administración.

Entre los principales beneficiados con exoneraciones y/o desgravámenes por medio de dispositivos legales, tenemos: las Empresas Financieras y Bancos Comerciales (D.L. N° 22380 y 22397), los transportistas (D.L. N° 22423), empresas dedicadas al servicio público de pasajeros y carga (D.L. N° 22457), empresas dedicadas a la explotación de petróleo en el Zócalo Continental (D.L. N° 22547), la inversión y reinversión en Empresas Petroleras (D.L. N° 22862), los bancos multinacionales por los vehículos que importen (D.L. N° 23166), etc.

Por el lado de las leyes sectoriales, destacan las siguientes: Servicios Turísticos (D.L. N° 21948), a la construcción de viviendas (D.L. N° 21635 y 22257), a las actividades agropecuarias (D.L. N° 22135 y 21816), a las empresas manufactureras de exportación no tradicional (D.L. N° 22342), a la pequeña minería (D.L. N° 21428), a la minería aurífera (D.L. N° 22178) y la ley de la industria automotriz (D.L. N° 23049).

Entre los impuestos considerados de fácil recaudación y barata administración que se aplicaron en el período, tenemos los siguientes: el incremento del impuesto que recae sobre los viajes al exterior (D.L. N° 21061), la modificación de las tasas de impuesto a las bebidas alcohólicas (D.L. N° 21062), la elevación del impuesto a los bienes y servicios (D.L. N° 21070 y 22574), elevación del impuesto a las exportaciones tradicionales (D.L. N° 20505).

### **C. EL PERÍODO 1980-1985**

Luego del establecimiento riguroso del Programa de Estabilización emprendido en el último tramo del Gobierno Militar (por el equipo económico encabezado por el Dr. Javier Silva Ruete), a decir de los indicadores oficiales de 1979<sup>24</sup> las enormes brechas fiscales y externas estaban "cerradas": el ahorro excedía a la inversión en un 6.9% del PBI, las reservas internacionales netas volvían a ser positivas en 1,579 millones de US dólares, los ingresos corrientes del Gobierno Central rebasaban nuevamente los gastos corrientes, etc. Sin embargo, el costo social de las medidas implantadas fue enorme: incremento significativo de las tasas de desempleo y subempleo, retracción significativa de los ingresos y salarios reales y por consiguiente los niveles de consumo de la población se vieron fuertemente deteriorados. A la par con lo señalado, algunos sectores industriales enfrentaban un proceso de recesión y las tasas de inflación aún presentaban niveles sumamente altos.

Con el acceso del Gobierno Constitucional el 28 de Julio de 1980, por el Arq. Fernando Belaúnde Terry, se aceleró el "proceso de liberalización" de

---

<sup>24</sup> Véase al respecto la Memoria del Banco Central de Reserva del Perú de 1984.



nuestra economía iniciado ya por el anterior Gobierno (por intermedio de su último equipo económico). Los planteamientos más importantes que subyacen en el modelo económico "liberal", aplicado por el Gobierno Constitucional en vigencia hasta julio de 1985, son los siguientes<sup>25</sup>:

- Disminución del rol que ha venido jugando el Estado, tanto en la actividad empresarial como en el control de la economía y aumento del sector privado nacional y extranjero, hasta tal punto de considerar al sector privado como el agente fundamental del desarrollo.
- Mayores incentivos y seguridades al capital extranjero a fin de incrementar su participación, fundamentalmente, en la minería, el petróleo y la banca, bajo el entendido de que el capital extranjero juega un papel muy importante en el desarrollo nacional.
- Apertura de la economía al exterior y reconocimiento explícito del mercado como el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos y la determinación de los precios.
- Participación en el comercio internacional en función de las ventajas comparativas del país.
- Búsqueda en el corto plazo, a toda costa y a todo costo, de la mayor eficiencia posible tanto a nivel macro como a nivel micro.

Dentro de este marco general, el Gobierno Constitucional adoptó una política fiscal que se caracterizó, por el lado de los Gastos Públicos, por un recorte sistemático de recursos derivados hacia las empresas públicas (y con ellas reducción de los gastos públicos de capital), subsidios y gastos públicos sociales en general, en comparación con la especial deferencia que otorgó hacia los pagos financieros de la deuda pública (amortización e intereses) y los gastos

---

<sup>25</sup> Los planteamientos presentados han sido recogidos de **SABERBEIN, Gustavo. Liberalismo y Desarrollo: Posibilidades de Éxito**. En Economía Peruana: Hacia Dónde?. CIUP, Lima, 1981. pp. 117-118.

de defensa. Por el lado de los ingresos públicos, la política emprendida se caracterizó por acrecentar el grado de regresividad de la estructura tributaria, ya que se incrementó durante el período la cuantía de los impuestos indirectos en comparación de los directos. Dentro de las medidas específicas del campo tributario merecen citarse, las siguientes<sup>26</sup>:

- Reducción de impuestos para ciertos bienes considerados de lujo (año 1980).
- Rebajas del impuesto de bienes y servicios aplicables al alojamiento y consumo de comidas en establecimientos de hospedajes (año 1980).
- Eliminación por Ley N° 23232 del impuesto del 17% que gravaba los ingresos que obtenían los bancos e instituciones financieras y crediticias por comisiones e intereses derivados de préstamos directos de dinero (año 1980).
- Rebajas en las tasas del impuesto a la exportación (año 1981).
- Se permitió mediante el Decreto Legislativo N° 200 acreditar el pago del impuesto a las remuneraciones contra el impuesto a la renta de personas naturales (año 1982).
- Se creó el impuesto selectivo al consumo, creciendo de esta manera el rubro de impuestos indirectos (año 1982).
- Se creó el impuesto general a las ventas que grava al valor agregado, que conjuntamente con el impuesto selectivo al consumo, sustituyeron al anterior impuesto a los bienes y servicios y a los impuestos específicos, estableciéndose para el primero una tasa única de 16%, así como la inclusión de los minoristas en la base imponible.

---

<sup>26</sup> Esta relación se hizo en base a lo contenido sobre el particular en las Memorias del Banco Central de Reserva de los años comprendidos en el período 1980-1985.

- Reemplazo del impuesto a las exportaciones por uno que considera tasas fluctuantes de acuerdo a precios de embarque (año 1984).
- Aumento en las importaciones de la sobretasa arancelaria, de 10 al 15% del valor CIF (año 1984).
- Variaciones en la tasa del impuesto general a las ventas (primero se elevó del 16 al 18% y luego bajo al 8% en el año 1984).
- Creación del impuesto a la propiedad de vehículos automotores o aeronaves de recreo (año 1984).
- Establecimiento de una tasa única del 10% sobre el valor FOB de exportación para las exportaciones tradicionales que sustituyó al régimen de bandas en función de las cotizaciones internacionales, que tenía vigencia anteriormente (diciembre de 1984, haciéndose efectivo en 1985).
- Modificación nuevamente del Impuesto General a las Ventas: se elevó al 10%, estableciéndose igualmente un punto porcentual adicional para que se constituya en recurso de los Gobiernos Locales (diciembre de 1984, haciéndose efectivo en 1985).
- Aumento de la sobretasa de las importaciones a 17% (mayo de 1985).

#### **D. EL PERÍODO 1985-1990**

Con la instalación de un nuevo gobierno, por el Dr. Alan García Pérez, se aplicó una nueva política cuyo propósito principal radicó en reactivar la demanda y la producción. Se aplicaron medidas tendientes a reducir los costos de producción, la presión tributaria y elevar la protección arancelaria a fin de estimular las ganancias e inversión empresariales. Se amplió el empleo estatal y se mejoraron relativamente los sueldos y salarios para expandir la demanda interna. Estas y otras medidas de carácter fiscal, monetario y cambiario,

lograron ampliar la demanda y, por lo tanto, la recuperación económica sin mayores presiones inflacionarias durante 1986 y gran parte de 1987. Esto fue posible gracias a la existencia de capacidad instalada ociosa y a la disponibilidad de divisas. Esta disponibilidad de divisas se dio como consecuencia de las reservas heredadas del gobierno anterior, por efecto de la conversación de los certificados bancarios (de moneda extranjera a intis), por los límites impuestos a las remesas al exterior, y por la política de pagar el servicio de la deuda externa pública sólo hasta un 10% de las exportaciones.

En 1986, el congelamiento de los precios de los bienes y servicios públicos y la reducción de las cargas tributarias provocaron que se experimentara una significativa baja en los ingresos públicos, mientras todo lo contrario ocurría por el lado de los gastos públicos, generándose por ello un peligroso déficit económico en las cuentas públicas.

Al finalizar el primer semestre de 1987 algunos sectores productivos se acercaron a la plena utilización de su capacidad instalada; la restricción externa se agravó; el margen de divisas para la reactivación se estrechó, lo que exigió una mayor intensidad en el uso de recursos internos provenientes principalmente del Banco Central de Reserva. Mientras tanto el déficit público seguía creciendo.

Frente a estos y otros problemas, se efectuaron ajustes en la política económica para evitar un mayor desaceleramiento en el ritmo de expansión de la demanda y de la producción. Entre la política de cambios múltiples y diferenciales que implicaron devaluaciones sucesivas y otras medidas, en lo fiscal se elevaron las tarifas públicas y las tasas del impuesto selectivo al consumo, ampliándose la base tributaria de dicho impuesto. Se incrementó el porcentaje de pagos a cuenta de los impuestos a la renta y al patrimonio. Se crearon impuestos temporales a las remuneraciones y a la compra de moneda extranjera. Se inició la desactivación del gasto público y su financiamiento dependía crecientemente del crédito interno, lo que en las nuevas condiciones se hacía peligrosamente inflacionario. Se mantuvo una serie de subsidios, siendo los más conocidos el subsidio a los alimentos, a los fertilizantes y a la

gasolina; pero también debe mencionarse los subsidios a las tasas de interés preferenciales o promocionales en el agro, el diferencial cambiario, las exoneraciones fiscales y al CERTEX.

En 1988 se intensificaron las presiones sobre el sector externo, el mercado monetario y el sector público. Se hizo más notoria la retracción de la inversión, la producción y el empleo. Las expectativas e incertidumbre de los agentes económicos agravaron la escasez en algunos mercados, desarrollándose la especulación y el acaparamiento; se retornó a la dolarización de la economía. El proceso inflacionario continuó su tendencia alcista vislumbrándose su deslizamiento a la hiperinflación. Al reducirse el valor real de los ingresos, disminuyó la capacidad impositiva de la población, y por tanto, la recaudación fiscal, lo que aceleró el déficit público.

El PBI inició su caída en el mes de abril, luego de cerca de 15 meses en que se había mantenido casi sin variación, sin embargo, el descenso más severo se produjo en el mes de septiembre como respuesta fundamentalmente a los errores incurridos en el programa económico aplicado por el gobierno.

Entre los errores más saltantes, destaca la liberalización de precios de los bienes producidos por el sector privado, anunciándose que iban a ser congelados, luego de diez años. Obviamente este tipo de políticas provocó un ajuste excesivo de precios que en sí era recesivo. Incluso el ajuste excesivo de precios se dio acompañado de una política salarial que aseguraba una profundización de la recesión.

Por el lado de la política cambiaria, también se dictaron medidas excesivamente recesivas. No sólo por el lado obvio de retenerse el tipo de cambio para los exportadores, sino por su efecto sobre las importaciones. Así las importaciones privilegiadas por un dólar barato se hacen a costo de importaciones que tiene que pagar un dólar caro. Las importaciones de elementos con dólar barato más alto para los insumos, determina en el costo de

los productos nacionales se eleve más allá de lo necesario disminuyendo así su ya reducido mercado.

En suma las medidas adoptadas de carácter fiscal, monetario y cambiario, no lograron revertir las tendencias negativas de la economía nacional, presentándose el cierre de 1989 severas dificultades en el campo fiscal, productivo y externo.

#### **E. EL PERÍODO 1990-1995**

Al asumir el gobierno el Ing. Alberto Fujimori existía un claro consenso en la ciudadanía peruana de que debería operarse un radical cambio en la conducción de la política económica, en vista de que casi todos los indicadores macroeconómicos dejados por el anterior gobierno eran negativos, a la par de que se habían agravado dramáticamente las condiciones de vida de la mayoría de la población nacional. Sin embargo, la elección del Ing. Alberto Fujimori, implicaba el obligado cambio o reorientación de la política económica debía hacerse con el "menor costo social posible" y de una manera progresiva; ello en buena cuenta se explicaba al elegir una opción de gobierno que proclamaba que el cambio de gobierno se haría sin "ajustes traumáticos" ni "shocks recesivos", en oposición de lo planteado por el candidato del FREDEMO que sí hacía suyo un programa económico ortodoxo que implicaba "inevitablemente" ajustes y shocks.

Contra todo lo esperado, el Programa Económico adoptado por Fujimori sí se inscribió rígidamente dentro de una concepción ortodoxa, haciendo suyo la calificación de "inevitable" la aplicación de un conjunto de medidas que permitieran estabilizar nuestra economía para luego, "reencontrar" el camino del desarrollo. Así, el Programa Económico se adhería al diagnóstico típico del FMI, que parte del concepto de crisis económica en términos coyunturales (de desequilibrio externo e internos de magnitudes significativas).

En esencia este enfoque es el siguiente<sup>27</sup>:

- a) El desequilibrio externo es producido por el desequilibrio interno; un país trata de gastar más allá de lo que produce (desequilibrio interno) y esa brecha se cubre con el excedente de importaciones con respecto a las exportaciones (desequilibrio externo).
- b) El desequilibrio interno es generado básicamente por el sector público, en última instancia, el déficit del sector público es el factor determinante del desequilibrio externo.
- c) La Expansión del crédito interno, es otro elemento que genera el desequilibrio externo, pues financiaría la existencia de dicho desequilibrio.

En lo sustantivo de la interpretación del FMI, está presente la idea de que los desequilibrios externos e internos, siendo fenómeno relevante la inflación, han sido generados por la expansión de la demanda agregada. Asimismo, se identifica al Estado como principal responsable de este proceso, pues, al ejecutar una política fiscal "errónea" incurre en déficits cuantiosos, incrementando la oferta monetaria por encima del respaldo productivo existente en la economía. Frente a ello, se sugiere el recorte del gasto público y una fuerte contracción del crédito interno, que en lo fundamental sólo busca reducir la presencia estatal de la economía.

Se soslaya en el análisis, y por lo tanto en las recomendaciones, ciertos procesos económicos y sociales subyacentes que, por un lado, propician la intervención creciente del Estado en la economía; y por otro, limitan su capacidad para asegurar un crecimiento económico estable. En el primer caso, por ejemplo, frente a la tendencia decreciente de la inversión privada, el estado utilizando diversos mecanismos (exoneraciones tributarias, subsidios, etc.), trata

---

<sup>27</sup> Para ello se han tomado como referencia, entre otros documentos:  
**BOLOÑA & BÜCHI. Estrategas del Cambio. Reflexiones para el Desarrollo.** Agenda 2000 Editores. Lima, 1991.  
**BOLOÑA & CHAVEZ. Programa Económico del Perú aprobado por el FMI.** Agenda 2000 Editores. Lima, 1991.

de estimularla, sacrificando ingresos o incrementando sus egresos; esto se ignora en las recomendaciones del FMI.

En el segundo caso, la ausencia estructural de una rama productiva de bienes de capital y la elevada proporción de componente importado en ciertos procesos, limitan estructuralmente el desarrollo industrial y las posibilidades de promocionar exportaciones; pues comprometen seriamente las reservas internacionales.

En la esfera salarial, se sugiere explícita o implícitamente la reducción de las remuneraciones reales. En la práctica, esta recomendación significa, incrementar la tasa de explotación de la fuerza de trabajo con el pretexto de elevar la productividad; reprimir los salarios para reducir la demanda excedente y despidos masivos con el pretexto de una mayor eficiencia y disciplina laboral.

En el ámbito del comercio exterior, se relaciona los déficits de la balanza de pagos a las prácticas proteccionistas aplicadas. Particularmente, se destacan el manejo sobrevaluado del tipo de cambio y los altos gravámenes arancelarios que pesan sobre el intercambio con el comercio exterior. Estas apreciaciones justifican la devaluación, para estimular las exportaciones, reducir la especulación financiera y, al mismo tiempo, frenar la adquisición de divisas para la importación de bienes.

No se considera la dinámica del comercio internacional fuera de control de economías como la peruana; el nivel de competitividad externa de nuestros productos, ni tampoco, los obstáculos estructurales de una política de fomento a las exportaciones. La política de comercio exterior prácticamente la reducen a la política cambiaria.

En la esfera monetaria-crediticia, se sostiene que las políticas promueven la inflación al expandir la masa monetaria y el crédito por encima de las necesidades estrictamente productivas. En tal sentido, es necesario restringir el crédito y evitar la emisión primaria por parte del Banco Central, lo que



normalmente provoca una mayor centralización del crédito; quiebra de empresas insolventes y el surgimiento de la banca "paralela".

Dentro del contexto recreado anteriormente es donde subyacen los argumentos del Programa Económico del gobierno de ese entonces y que se pueden sintetizar en un recorte significativo del gasto público, restricción del crédito y control riguroso de las emisiones primarias, incremento de los ingresos tributarios en especial de los obtenidos mediante impuestos indirectos, contracción drástica de sueldos y salarios, y un franco proceso de liberalización del mercado exterior, financiero, cambiario, laboral, etc. con la finalidad de desaparecer las "perturbaciones perniciosas" del mercado.

Todas estas medidas se inscriben dentro de un largo proceso que implica una progresiva y franca "reinserción" del Perú dentro del Sistema Financiero Internacional, bajo el entendido de que dicha acción posibilitaría un flujo de capitales positivo para la economía nacional.

Al cierre de 1995, luego de asumir por segunda vez el poder el Ing. Alberto Fujimori, la inflación y déficit fiscal en el Perú se habrían reducido significativamente, a la par que se experimentaron incrementos en el PBI y, en especial, en el nivel de las Reservas Internacionales Netas. Sin embargo, nuevamente la Balanza Comercial es marcadamente deficitaria y aún se encuentran insatisfechas las expectativas de reactivación económica, con el correlato de las altas tasas de subempleo y desempleo. La población muestra su preocupación que hasta el momento el "costo social" haya sido y sea inmenso y las expectativas están latentes por la reactivación económica impulsada por la inversión extranjera que aún no se materializa. La economía nacional se encuentra plenamente insertada a la economía mundial, sobre la base de una radical transnacionalización.

A continuación se presenta una síntesis de las principales medidas de política fiscal aplicadas entre agosto de 1990 y diciembre de 1995<sup>28</sup>:

- Incremento del precio de combustibles en agosto y diciembre de 1990; la aplicación de una contribución extraordinaria temporal con una tasa del 10% que afectó la entrega de moneda extranjera al BCR por concepto de exportación de bienes, y la creación de la Contribución Patrimonial de Solidaridad y de la Contribución Patrimonial de Bienes Asegurados.
- Adicionalmente a las medidas señaladas en el párrafo anterior, el gobierno dispuso en 1990 una serie de modificaciones tributarias referidas a variaciones en las tasas de determinados impuestos, eliminación de exoneraciones y derogación de algunos impuestos. En el marco del proceso de apertura comercial se suspendió la prohibición de importaciones, se redujo la dispersión de las tasas arancelarias y se eliminaron ciertos tributos aduaneros y la utilización de mecanismos para-arancelarios.
- En 1991 se dictaron nuevas medidas tributarias de emergencia, tales como la Contribución Extraordinaria sobre el Patrimonio Personal y sobre las Acciones y Participaciones; la ampliación del campo de aplicación del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a los ingresos percibidos por las instituciones financieras por concepto de ganancias de capital; y, el Fraccionamiento Tributario por deuda exigibles al 30 de Abril de 1991.
- También en 1991 se dieron cambios significativos en la administración tributaria. La Superintendencia Nacional de Administración (SUNAT) inició un proceso de reforma estructural; se llevó a cabo un proceso de racionalización de personal conjuntamente con un cambio en el régimen laboral. Asimismo se pusieron en práctica programas de fiscalización

---

<sup>28</sup> Esta síntesis se hizo en base a la información que sobre el particular se presentan en las Memorias del BCR comprendidas en el período 1990-1995.

"masivos, simples y efectivos", cuyo objetivo era aumentar el riesgo de evasión percibido por los contribuyentes.

- En 1992, la política tributaria dio énfasis a la racionalización del sistema impositivo en diferentes aspectos. Se culminó con el proceso de simplificación del sistema iniciado a fines de 1990, y se introdujo un nuevo marco legal que permitió a la SUNAT y a la SUNAD (Superintendencia Nacional de Aduanas) perfeccionar los métodos de verificación y fiscalización de los contribuyentes. Asimismo, se amplió la base y la tasa de algunos de los principales impuestos con el fin de incrementar la recaudación.
  
- Durante 1993 la política tributaria se caracterizó por una mayor estabilidad y por la continuación del proceso de simplificación del sistema impositivo. Entró en práctica el "Nuevo Código Tributario" (Decreto Ley 25859 del 24 de Noviembre de 1992) y la "Ley de Racionalización del Sistema Tributario Nacional y de Eliminación de Privilegios y Sobrecostos" (Decreto Ley 25988 del 14 de Diciembre de 1992). También mediante los Decretos Leyes 25978 y 25979, se modificó la legislación del IGV y del ISC. Por otro lado, se aplicó el Beneficio Especial de Regularización Tributaria (BERT), mediante el cual se extinguieron los recargos, intereses y/o reajustes y las multas por infracciones formales, y se permitió el pago al contado o fraccionado de los tributos actualizados (este beneficio comprendió a las deudas tributarias generadas hasta el 31 de diciembre de 1991). Asimismo, mediante Decreto Supremo Extraordinario 11-PCM/93 (del 3 de Marzo de 1993), se otorgó un Beneficio Especial de Regularización Tributaria Aduanera (BERTA), por el cual se extinguen los adeudos tributarios exigibles por aduanas devengados hasta el 31 de diciembre de 1992. Con relación a la contribución al FONAVI, se dispuso la eliminación de la tasa del 8% sobre las planillas que corresponden a los empleadores, incrementándose de 1 a 9% la correspondiente a trabajadores. Posteriormente, mediante Ley 26233 (del 17 de Octubre de

1993), se restituyó la tasa del FONAVI a cargo del empleador a un nivel del 6% y se redujo a 3% la correspondiente a los trabajadores.

- En 1994 entró en práctica un "Nuevo Código Tributario" que fue dictado mediante el Decreto Legislativo 773 (del 31 de Diciembre de 1993), que incorporó un conjunto de modificaciones con respecto al código anterior. Asimismo, mediante una serie de dispositivos, se establecieron diversos cambios con respecto al Impuesto a la Renta, IGV, ISC, así como se derogó el Impuesto al Patrimonio Empresarial. También se puso en práctica la Ley del Régimen Único Simplificado (RUS), promulgada mediante el Decreto Legislativo 777 del 31 de Diciembre de 1993.
- Para 1995 se pusieron en práctica nuevos cambios en el régimen tributario orientados a la agilización en el cobro de tributos, la flexibilización en el aplazamiento o fraccionamiento de la deuda tributaria y la devolución de pago de impuestos por las operaciones de comercio exterior. Entre las principales reformas tributarias destacan la creación del Régimen Especial de Renta, para contribuyentes que generan rentas de tercera categoría y cuyos ingresos anuales no superan los S/. 100,800. Los contribuyentes que se acojan a este régimen pagarán 1% de sus ingresos brutos mensuales y no estarán afectos al impuesto mínimo a la renta, pero sí al IGV. Asimismo, las modificaciones en el Código Tributario se establecieron para agilizar el cobro de tributos. De otro lado, se facultó a la administración tributaria la fiscalización de todos los ejercicios no prescritos y se elevaron las penas para el caso de reincidencia de débitos tributarios.
- Con respecto a los gastos fiscales, éstos en todo el período estuvieron enmarcados dentro de los procesos de estabilización y reincorporación de la economía al mercado financiero internacional. Con relación al primer aspecto, se programa la ejecución de gastos de acuerdo a la disponibilidad mensual de recursos tributarios. Respecto del segundo, se cumple rigurosamente con los cronogramas de servicio de la deuda externa.

## **F. EL PERÍODO 1995-2000**

Como ya se mencionó, en las elecciones de 1995, en las que estaba aceptada la reelección presidencial tras el cambio constitucional, Alberto Fujimori venció e inició su segundo mandato. Las intenciones de Fujimori de perpetuarse en el poder fueron ratificadas por el Congreso que el 23 de julio de 1996 aprobó la denominada Ley de Interpretación Auténtica, que permitía una segunda reelección en el 2000; a pesar de que fue rechazada por el Tribunal Constitucional esta ley entró en vigor.

Sin embargo, la popularidad del gobierno empezó a decaer en correlación con las denuncias sobre corrupción. En 1998 y 1999 hubo varias denuncias de enriquecimiento ilícito, pero el gobierno las neutralizó gracias al control que tenía de la mayor parte de los medios de comunicación. Así, las elecciones del 2000 se celebraron en medio de protestas públicas y en un ambiente de irregularidades y fraude. Fujimori y el candidato de oposición Alejandro Toledo pasaron a una segunda vuelta; sin embargo, Toledo optó por retirarse luego que abandonaran el país los observadores internacionales por falta de garantías. Fujimori inició así su tercer gobierno el 28 de julio del 2000, con manifestaciones de rechazo en todo el país. El 15 de noviembre Fujimori huye del país envuelto en escándalos de corrupción y se refugia en el Japón. El Perú cerraba así el año 2000 en medio de una incertidumbre y de un clima de inestabilidad que luego se empezaría a revertir con la asunción de un gobierno provisional.

En el campo económico, durante los años 1995 y 1996 las prioridades de la política económica se centraron alrededor de la sostenibilidad del déficit en la balanza comercial. Las importaciones crecían más que las exportaciones, financiándose esta brecha externa con la entrada de capitales del exterior, lo que presuponía un riesgo de que se produjera una crisis similar a la desatada en México en 1994, que mostró el alto grado de volatilidad de los capitales externos, especialmente los de corto plazo. Por ello se consideró asumir una posición de cautela frente a los capitales externos, reduciendo el déficit comercial, de modo que ante una eventual salida de los mismos, la brecha

externa pudiera ser financiada con reservas. Esto significaba poner en marcha un nuevo programa de ajuste.

Para reducir el déficit comercial, se optó por disminuir el gasto agregado de la economía mediante una combinación de políticas monetarias y fiscales contractivas. Esto se conoció como “enfriamiento de la economía”. En síntesis, el objetivo central para los años 1995 y 1996, que estaba contenido en la Carta de Intención firmada por el Gobierno Peruano y el FMI en junio de 1995, era reducir el déficit comercial a través de la disminución de las importaciones, considerando las lecciones dejadas por la crisis mexicana de 1994 (la entrada de capitales externos que financia el aumento de las importaciones). El instrumento utilizado fue la contracción de la demanda interna (menor gasto público y política monetaria contractiva). Sin embargo, el resultado fue la desaceleración de la economía expresada en un menor crecimiento del PBI, sin afectar mayormente a las importaciones por la disponibilidad de dólares existentes en el sistema bancario.

A partir de 1997 la economía peruana sufrió los embates de varios sucesos que escapaban a su control: la crisis asiática (setiembre 1997), el fenómeno del niño (primer trimestre de 1998), la crisis rusa (agosto de 1998) y la crisis de Brasil (enero de 1999). Estos sucesos generaron la reducción del ingreso de capitales externos que, a su vez, contribuyeron a una mayor desaceleración de la economía nacional, que se expresó en el virtual estancamiento del PBI que se operó entre 1998 y 1999 (en términos reales el PBI decreció en 0.5% en 1998 y creció en sólo el 0.9% en 1999).

La conclusión más relevante del período 1995-2000, se encuentra en la corroboración de la alta dependencia que existe entre la economía nacional y el entorno internacional, que se traduce en la suerte de “parálisis” de la economía peruana ante las crisis internacionales. A la vez se constata que tanto en los momentos de expansión económica como de contracción, las mejoras sociales son imperceptibles para la mayoría de la población nacional.

Con respecto a la política fiscal aplicada, a continuación se presenta una síntesis de las principales medidas aplicadas entre 1996 y el año 2000:

- Mediante la Ley N° 26663 dictada el 22 de septiembre de 1996, se modificaron de manera sustantiva algunas normas contenidas en el Código Tributario. Entre estas figura que la SUNAT puede proceder a la incautación de libros y de los denominados “programas fuente” y los ejecutores coactivos al descerraje o acciones similares, sólo previa autorización judicial, para lo que deberán cursar solicitud motivada ante juez especializado. De igual modo, en adelante la SUNAT no podrá en vía de interpretación crear tributos, establecer sanciones, conceder exoneraciones ni extender disposiciones tributarias, a personas o supuestos distintos de los señalados en la Ley, en tanto que para determinar la verdadera naturaleza del hecho imponible, deberá tomar en cuenta los actos, situaciones y relaciones económicas que efectivamente realicen, persigan o establezcan los deudores tributarios.
  
- Mediante Decreto Legislativo N° 848 del 26 de septiembre de 1996, se establece con carácter excepcional y por única vez, el Régimen de Fraccionamiento Especial para las deudas con instituciones recaudadoras del Estado (tales como SUNAT, FONAVI, SENCICO, SENATI, SUNAD, ONP, IPSS y las AFP). Asimismo se precisa que podrán acogerse a este régimen los deudores que tengan deudas pendientes al 1 de enero de 1990 y/o generada a partir de esa fecha y pendientes de pago hasta el 30 de junio de 1996. El Reglamento de esta ley, dictado el 8 de octubre, incorpora algunos dispositivos sobre todo en lo que se refiere a las garantías y a las causales de pérdida del beneficio. Por ejemplo, en lo que respecta a la fianza personal, se señala que ésta deberá ser ilimitada, irrevocable, solidaria, incondicional, por plazo indefinido y de ejecución inmediata. En este caso, el valor del patrimonio del fiador o fiadores deberá exceder, según la norma, en 10% el monto de las deudas afianzadas, con todas las instituciones.

También se señala que la pérdida del beneficio ocurrirá cuando se produzca el incumplimiento en el pago oportuno de dos cuotas consecutivas de fraccionamiento, aun cuando el incumplimiento sea sólo parcial.

- Se modifica la Ley del Impuesto a la Renta, mediante Decreto Legislativo N° 852 dictado el 27 de septiembre de 1996, permitiendo que sean deducibles los gastos que se incurran por los siguientes conceptos:
  - Gastos de mantenimiento y personal de oficinas de venta de productos nacionales en el exterior.
  - Pagos a personas naturales o jurídicas por servicios técnicos prestados en el país para labores de montaje, instalación y puesta en marcha de maquinarias y equipos.
- Mediante el Decreto Legislativo No. 853 (del 27 de septiembre de 1996), se establece que la alícuota de la contribución de los empleadores al FONAVI será de 7% a partir de enero de 1997. Asimismo, se incluye a partir de esa fecha, dentro del concepto de remuneración, para los efectos de la contribución al FONAVI, a las gratificaciones que se concedan en Fiestas Patrias y Navidad. Por último, también se precisa que los ingresos considerados como rentas de cuarta categoría estarán afectos a la contribución al FONAVI con la tasa del 7% a partir de enero de 1997.
- El 10 de diciembre de 1996 se dictó la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, cuyo objetivo es “establecer las normas fundamentales que rigen las distintas fases del proceso presupuestario, los criterios técnicos y los mecanismos operativos que permitan optimizar la gestión administrativa y financiera del Estado”.
- Desde octubre de 1998 el FONAVI es reemplazado por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES).
- A finales de 1999 se aprobó la Ley de Transparencia y Prudencia Fiscal cuyos objetivos fueron establecer un tope máximo a los déficits fiscales



anuales y crear un Fondo de Estabilización Fiscal para atenuar las fluctuaciones del nivel de actividad económica.

- Se dicta la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley N° 27293), el 27 de junio del 2000, con la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión.
- En julio del 2000, se redujo la tasa del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a la importación de automóviles: de 30 a 10% para el caso de los vehículos nuevos y de 55 a 30% para los usados. Asimismo, se desgravó la importación de vehículos nuevos de hasta 24 asientos destinados al transporte colectivo de personas.
- En agosto del 2000 se dictaron una serie de medidas destinadas a contener la expansión del gasto del gobierno central. Entre ellas figuran los Decretos de Urgencia 56-2000 y 58-2000 (publicados el 18 de agosto), el primero de los cuales decretaba medidas extraordinarias de carácter económico y financiero a fin de asegurar que con los recursos asignados, las entidades del sector público alcancen metas macroeconómicas; mientras que el segundo introdujo medidas extraordinarias en materia de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria orientadas a equilibrar las cuentas fiscales y racionalizar el gasto público.
- Se promulgó un Régimen Especial de Fraccionamiento Tributario (Ley N° 27344) el 7 de septiembre del 2000, cuyo objetivo fue facilitar el pago de las deudas tributarias vencidas y pendientes de pago, ofreciendo facilidades para el acogimiento, así como la condonación de multas, recargos, intereses o reajustes, a la vez que refinanciaba las deudas a una tasa de interés menor (15% anual).
- En octubre del 2000 se dictaron medidas destinadas a reducir la elusión en el impuesto a la renta, normando las operaciones con territorios de baja o nula imposición fiscal (paraísos fiscales) y fijando límites a las deducciones de gasto. Asimismo, para evitar la evasión del Impuesto General a las Ventas en algunos sectores productivos, se creó un Sistema

de Pago de Obligaciones Fiscales. Dicho sistema establecía la obligatoriedad de la retención del IGV y del Impuesto de Promoción Municipal (IPM) por parte del comprador, con lo que se concentra en pocos contribuyentes (que pueden ser fiscalizados con cierta facilidad) la retención del IGV por las compras y no se espera que sean los proveedores (muchos y de difícil fiscalización) quienes efectúen el pago de sus obligaciones tributarias. También en octubre del 2000 se creó el Impuesto Especial a las Ventas, el cual es un impuesto en cascada con una tasa de 4% que no permite la acreditación, y que reemplazó al IGV para la venta e importación de arroz, creado en agosto de 1999, el cual gravaba al arroz sin pilar con una tasa de 5%. Por último, en ese mismo mes se modificó la modalidad del gravamen a las cervezas, pasando de impuesto "específico" (S/. 1.41 por litro) al sistema "al valor" (75%), lo que implicaba un aumento del 15% en el gravamen; adicionalmente, se incluyó en el ámbito del impuesto a variedades de alcoholes (tasa del 20%), se aumentó de 10 a 17% la tasa de las aguas minerales naturales, a la vez que se incluyó al agua sin gas dentro de los bienes afectos a dicha tasa.

#### **4.1.2 LA EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO EN EL PERÍODO 1970-2000.**

A continuación, describiremos la evolución experimentada por los ingresos y gastos públicos en todo el período global 1970-2000, tomando como referencia general las estadísticas de las Operaciones del Sector Público No Financiero; posteriormente nos ocuparemos de la evolución de las operaciones del Gobierno Central que, como se sabe, contempla el ámbito estrictamente institucional de la política fiscal. Las estadísticas para el período global, contemplan índices porcentuales en base al PBI.

En los Cuadros Nros. 4.1 y 4.2 se presentan las operaciones del sector público no financiero en porcentajes del PBI para todos los años del período global 1970-2000 (Cuadro N° 4.1) y por períodos (Cuadro N° 4.2). En dichos cuadros se reflejan los comportamientos de las variables más importantes:

resultado en cuenta corriente (ahorro o desahorro en cuenta corriente), ingresos y gastos de capital, resultado económico (déficit o superávit económico) y financiamiento (externo, interno y por ingresos de privatizaciones). A continuación se reseñan las apreciaciones más importantes que se pueden relevar de las observaciones de estos cuadros:

**CUADRO N° 4.1****OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO  
1970 – 2000  
(PORCENTAJES DEL PBI)**

AÑOS	RESULTADO EN CUENTA CORRIENTE	INGRESOS DE CAPITAL	GASTOS DE CAPITAL	RESULTADO ECONÓMICO	FINANCIAMIENTO			TOTAL FINANCIAMIENTO
					Externo	Interno	Privatización	
1970	4.6	0.4	5.8	-0.8	1.2	-0.4		0.8
1971	3.4	0.8	5.7	-1.5	0.4	1.1		1.5
1972	2.4	0.3	5.8	-3.1	1.7	1.4		3.1
1973	1.7	0.3	6.4	-4.5	3.1	1.4		4.5
1974	2.7	0.2	9.8	-6.9	4.7	2.2		6.9
1975	0.0	0.0	9.8	-9.8	5.1	4.7		9.8
1976	-1.1	0.1	9.1	-10.1	3.5	6.6		10.1
1977	-2.8	0.1	7.0	-9.7	4.7	5.0		9.7
1978	-0.7	0.3	5.7	-6.1	2.6	3.5		6.1
1979	4.8	0.1	6.0	-1.1	0.3	0.8		1.1
1980	2.5	0.5	6.9	-3.8	1.7	2.1		3.8
1981	0.6	0.7	7.9	-6.6	1.7	4.9		6.6
1982	-0.1	1.2	8.7	-7.6	6.0	1.6		7.6
1983	-2.3	0.9	8.8	-10.2	5.8	4.4		10.2
1984	0.9	0.6	8.1	-6.6	4.9	1.7		6.6
1985	3.0	0.5	6.3	-2.8	4.4	-1.6		2.8
1986	-1.2	0.3	5.5	-6.4	3.6	2.8		6.4
1987	-3.7	0.4	4.7	-8.1	2.7	5.4		8.1
1988	-5.9	0.2	4.0	-9.7	4.0	5.8		9.7
1989	-4.8	0.3	3.9	-8.4	3.8	4.6		8.4
1990	-5.5	0.1	3.3	-8.7	6.3	2.4		8.7
1991	0.8	0.3	3.8	-2.8	4.1	-1.4		2.8
1992	0.7	0.3	4.9	-3.9	3.2	0.5	0.2	3.9
1993	2.2	0.1	5.3	-3.1	3.0	-0.4	0.4	3.1
1994	3.0	0.1	5.9	-2.8	2.4	-4.7	5.1	2.8
1995	2.4	0.0	5.5	-3.1	2.5	-1.2	1.8	3.1
1996	3.9	0.1	5.0	-1.0	0.8	-3.7	3.9	1.0
1997	5.2	0.0	5.1	0.2	-0.4	-0.7	0.9	-0.2
1998	3.9	0.1	4.9	-0.9	0.4	0.0	0.5	0.9
1999	1.7	0.1	5.0	-3.2	-0.1	2.5	0.8	3.2
2000	0.8	0.1	4.1	-3.2	1.2	1.2	0.8	3.2

FUENTE: MEMORIAS DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU.

**CUADRO N° 4.2**  
**OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO: PROMEDIOS 1970 – 2000**  
**(PORCENTAJES DEL PBI)**

PERÍODOS	RESULTADO EN CUENTA CORRIENTE	INGRESOS DE CAPITAL	GASTOS DE CAPITAL	RESULTADO ECONÓMICO	FINANCIAMIENTO			TOTAL FINANCIAMIENTO
					Externo	Interno	Privatización	
1970-1975	2.5	0.3	7.2	-4.4	2.7	1.7	0.0	4.4
1975-1980	0.5	0.2	7.4	-6.8	3.0	3.8	0.0	6.8
1980-1985	0.8	0.7	7.8	-6.3	4.1	2.2	0.0	6.3
1985-1990	-3.0	0.3	4.6	-7.4	4.1	3.2	0.0	7.4
1990-1995	0.6	0.2	4.8	-4.1	3.6	-0.8	1.3	4.1
1995-2000	3.0	0.1	4.9	-1.9	0.7	-0.3	1.5	1.9
<b>1970-2000</b>	<b>0.7</b>	<b>0.3</b>	<b>6.1</b>	<b>-5.0</b>	<b>2.9</b>	<b>1.7</b>	<b>0.5</b>	<b>5.0</b>

FUENTE: CUADRO N° 4.1.  
 ELABORACIÓN PROPIA.

En la gran mayoría de los años analizados se obtienen resultados positivos en cuenta corriente, esto es ahorros, lo que refleja que a lo largo del período global los ingresos públicos de naturaleza corriente sobrepasaron a los gastos corrientes<sup>29</sup>. Sin embargo, esta mayor preponderancia de los ingresos corrientes fue extremadamente ligera, ya que el promedio para el período global sólo nos refleja un ahorro del 0.7% del PBI. Por períodos parciales se aprecia que el mejor resultado se obtuvo en el período 1995-2000, en donde el ahorro en cuenta corriente alcanzó el 3% del PBI; por contraste, el peor resultado se obtuvo en el período 1985-1990 en donde se obtuvo un desahorro del 3% del PBI; incluso en ese período se presentaron los años en donde se obtuvieron los más altos desahorros de toda la serie de años analizada: -5.9% en 1988, -4.8% en 1989 y -5.5% en 1990. Ello refleja, como lo vamos a explicar con mayor detalle más adelante, como en esos años los ingresos públicos corrientes decayeron ostensiblemente sin que se operara el mismo decrecimiento importante en los gastos corrientes.

- Con respecto a los ingresos de capital<sup>30</sup>, los cuadros nos demuestran la estructural poca captación de recursos de esta naturaleza: en prácticamente ninguno de los años analizados los ingresos de capital alcanzaron siquiera el 1% del PBI (la única excepción la constituyó el año 1982, en donde los ingresos de esta naturaleza alcanzaron el 1.2% del PBI). En el período global 1970-2000 los ingresos de capital alcanzaron un promedio de sólo el 0.3% del PBI; por períodos parciales, los ingresos de capital alcanzaron su mayor nivel en el período 1980-1985, en donde el nivel alcanzado fue del 0.7% del PBI; en oposición el período en donde los ingresos de esta índole fueron menores fue en el último, esto es, entre 1995 y 2000, ya que los ingresos de capital alcanzaron solamente el 0.1% del PBI.

---

<sup>29</sup> Es conveniente recordar que los ingresos corrientes son los recursos financieros que se obtienen de modo regular o periódico, y que no alteran de manera inmediata la situación patrimonial del Estado. Los gastos corrientes son aquellos que se destinan al mantenimiento u operación de los servicios que presta el Estado.

<sup>30</sup> Los ingresos de capital son los recursos financieros que se obtienen de modo eventual. Entre sus características principales se encuentra la de alterar la situación patrimonial del Estado. Figuran como ingresos de capital, entre otros conceptos, los ingresos que se derivan de la venta de activos y desembolsos por préstamos concedidos.

- Con respecto a los gastos de capital<sup>31</sup>, el comportamiento a lo largo del período es marcadamente irregular, en donde se alternan años de crecimiento con decrecimientos. El promedio para el período global alcanzó el 6.1% del PBI, mientras que por períodos parciales se aprecia que el mayor nivel se alcanzó en el período 1980-1985, en donde los gastos públicos de capital lograron un 7.8% del PBI; por contraste, en el período 1985-1990 los gastos de capital sólo alcanzaron el 4.6% del PBI. Es importante advertir también que mientras en los tres primeros períodos parciales los niveles de gasto de capital se situaron entre el 7.2 y 7.8% del PBI, en los tres últimos períodos los niveles decayeron considerablemente hasta encontrarse entre los rangos del 4.6 y 4.9% del PBI. En otras palabras la inversión pública (gastos de capital es sinónimo de gastos de inversión) se contrajo en aproximadamente 3% del PBI como promedio entre los años 1985 y 2000, comparativamente a lo sucedido entre 1970 y 1985.
  
- En lo referente a los resultados económicos (los resultados globales y más importantes de todas las variables del sector público), para el período global 1970-2000, el saldo promedio fue negativo: un déficit económico del orden del 5.0% del PBI. Este resultado se generó por efecto de los tradicionales altos gastos de capital, en contraste con los ingresos de la misma naturaleza: 6.1% versus 0.3% del PBI, respectivamente, marcado desequilibrio éste que no pudo ser compensado por el exiguo ahorro obtenido en los resultados corrientes de todo el período global (0.7% del PBI). Por períodos parciales se aprecia, que los resultados económicos en todos los casos significaron sendos déficits; sin embargo, el déficit logrado en el último período, 1995-2000, es considerado como “manejable” dada su poca cuantía (1.9% del PBI). En oposición con ello, los déficits económicos más marcados se obtuvieron en los períodos 1975-1980, 1980-1985 y, principalmente 1985-1990, en donde los índices obtenidos superaron el 6% del PBI.

---

<sup>31</sup> Los gastos de capital son aquellos destinados al aumento de la producción o al incremento inmediato o futuro del patrimonio del Estado.

- Con respecto al financiamiento<sup>32</sup>, para el período global 1970-2000 el mayor financiamiento de las operaciones del sector público no financiero, recayó en las fuentes de origen externo, en comparación con los provenientes a los de origen interno: 2.9% versus 1.7% del PBI, respectivamente. Los ingresos obtenidos por las privatizaciones efectuadas fundamentalmente entre 1992 y el año 2000, financiaron el 0.5% del déficit económico del período global. Por períodos parciales, se aprecia que sólo en el período 1975-1980 el financiamiento mayormente fue de origen interno en contraste con el de naturaleza externa (3.8 versus 3.0 del PBI, respectivamente); en los demás períodos parciales, se privilegió el financiamiento externo. Otro aspecto de resaltar es que los mayores niveles de financiamiento externo se dieron en los períodos 1980-1985 y 1985-1990, en donde los niveles alcanzaron el 4.1% del PBI; por contraste, el menor nivel se presentó en el último período parcial (1995-2000), cuando el nivel alcanzó sólo el 0.7% del PBI.

#### **4.1.3 LA EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL EN EL PERÍODO 1970-2000**

En los Cuadros Nros. 4.3 y 4.4 se presentan las operaciones del gobierno central en porcentajes del PBI para todos los años del período global 1970-2000 (Cuadro N° 4.3) y por períodos (Cuadro N° 4.4). Tan igual como en el caso de las operaciones del sector público no financiero, en estos cuadros se reflejan los comportamientos de las variables más importantes: resultado en cuenta corriente (ahorro o desahorro en cuenta corriente), ingresos y gastos de capital, resultado económico (déficit o superávit económico) y financiamiento (externo, interno y por ingresos de privatizaciones). A continuación se consignan las apreciaciones más importantes que se derivan de los mencionados cuadros:

---

<sup>32</sup> En el rubro financiamiento figuran aquellos recursos provenientes de operaciones oficiales de crédito de fuente interna y externa efectuadas por el Estado, así como las garantías y asignaciones de líneas de crédito. Dentro de dichos ingresos se considera la emisión de bonos. Asimismo, se incluyen los saldos de balance de ejercicios anteriores que financiarán gastos en el año fiscal vigente.



- Se advierte una marcada irregularidad a lo largo del período global en los resultados en cuenta corriente, ya que se alternan años en los cuales se presentan ahorros con otros en los que, por el contrario, se configuran desahorros; sin embargo, los resultados negativos (desahorros) fueron más recurrentes. Por ello, para todo el período global se generó como promedio un desahorro de 0.4% del PBI. Por períodos parciales, sólo en el primer y último período parcial se generaron ahorros (períodos 1970-1975 y 1995-2000), con niveles ligeramente por encima del 1% del PBI (1.1 y 1.2%, respectivamente). Esto nos demuestra la precariedad de los ingresos corrientes del sub sector público de mayor importancia (Gobierno Central), para hacer frente a los gastos corrientes. Otro aspecto importante de destacar es que en el período parcial 1985-1990 se generó el peor resultado de todos los períodos parciales: un desahorro del 3.45 del PBI, que marcha en correlación con lo acontecido para todo el conjunto del sector público no financiero (donde se obtuvo un desahorro del 3% del PBI).
- Con respecto a los ingresos de capital, sólo se generaron valores similares o por encima del 0.1% del PBI los años 1984, 1985, 1991, 1992 y los comprendidos entre 1994 y el 2000. En los demás años del período global, los niveles fueron prácticamente nulos (no alcanzaron siquiera el 0.1% del PBI). Para todo el período global, el promedio alcanzó el 0.1% del PBI.
- En cuanto a los gastos de capital, el promedio alcanzado para todo el período global fue de 3.6% del PBI, advirtiéndose que fue el período parcial 1985-1990 en donde el nivel de los gastos de capital fue menor (2.3% del PBI) y el período 1970-1975 el mayor (4.5%). También se puede señalar que entre los años 1970 y 1981, los niveles de la inversión pública correspondientes al gobierno central adquirieron una mayor importancia relativa en función del PBI con respecto a lo sucedido en los años posteriores.

- En lo referente al resultado económico, en todos los años del período global se generaron déficits. Para el período global el déficit económico fue de 3.9% del PBI; por períodos parciales, el déficit más alto se configuró en el período 1985-1990 (5.7% del PBI), mientras que el más bajo se logró en el último período parcial, 1995-2000, donde el déficit económico alcanzó el 2.1% del PBI. Incluso en este período, se lograron los déficits más reducidos de toda la serie de años analizada: 0.9 y 1.1% del PBI para los años 1997 y 1998, respectivamente.
- En lo que respecta al financiamiento de las operaciones del Gobierno Central, se aprecia que en el período global se experimentó un mayor predominio de las fuentes de financiamiento externas sobre las internas: 2.0% y 1.5% del PBI, respectivamente. Sin embargo, los ingresos obtenidos de las privatizaciones alcanzaron como promedio el 0.5% del PBI, con lo que en rigor las fuentes internas lograron un equilibrio con las fuentes externas. Por períodos parciales, se aprecia que sólo en los dos primeros (1970-1975 y 1975-1980) el financiamiento de naturaleza interna prevaleció sobre las de naturaleza externa.

**CUADRO N° 4.3**  
**OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL: 1970-2000**  
**(PORCENTAJES DEL PBI)**

AÑOS	RESULTADO EN CUENTA CORRIENTE	INGRESOS DE CAPITAL	GASTOS DE CAPITAL	RESULTADO ECONÓMICO	FINANCIAMIENTO			TOTAL FINANCIAMIENTO
					Externo	Interno	Privatización	
1970	2.9	0.0	4.2	-1.2	0.4	0.8		1.2
1971	1.5	0.0	4.5	-3.0	-0.4	3.4		3.0
1972	1.4	0.0	4.7	-3.3	0.7	2.6		3.3
1973	0.3	0.0	4.2	-3.9	1.9	2.0		3.9
1974	1.3	0.0	4.5	-3.2	2.5	0.7		3.2
1975	-0.5	0.0	5.1	-5.6	3.1	2.5		5.6
1976	-1.6	0.0	4.8	-6.4	2.1	4.3		6.4
1977	-3.7	0.0	3.8	-7.5	3.3	4.2		7.5
1978	-1.6	0.0	3.5	-5.1	0.5	4.6		5.1
1979	3.5	0.0	4.1	-0.6	-0.5	1.1		0.6
1980	2.0	0.0	4.3	-2.3	0.6	1.7		2.3
1981	0.2	0.0	4.2	-4.0	1.2	2.8		4.0
1982	0.2	0.0	3.4	-3.2	2.4	0.8		3.2
1983	-4.2	0.0	3.3	-7.5	4.0	3.5		7.5
1984	-1.2	0.1	3.4	-4.5	3.4	1.1		4.5
1985	0.1	0.2	2.7	-2.4	2.9	-0.5		2.4
1986	-1.9	0.0	3.0	-4.9	2.4	2.5		4.9
1987	-4.6	0.0	2.4	-7.0	2.0	5.0		7.0
1988	-3.3	0.0	1.8	-4.9	3.2	1.7		4.9
1989	-4.6	0.0	2.3	-6.9	3.0	3.9		6.9
1990	-6.2	0.0	1.8	-7.9	5.4	2.6	0.0	7.9
1991	-0.6	0.1	2.0	-2.5	3.6	-1.1	0.0	2.5
1992	-0.8	0.1	3.2	-3.9	3.2	0.6	0.2	3.9
1993	0.2	-0.1	3.7	-3.6	3.1	0.1	0.4	3.6
1994	0.9	0.3	4.4	-3.2	2.5	-4.4	5.1	3.2
1995	0.7	0.2	4.2	-3.3	2.4	-0.9	1.8	3.3
1996	1.9	0.4	3.7	-1.4	0.8	-3.3	3.9	1.4
1997	2.7	0.1	3.7	-0.9	0.0	-0.1	0.9	0.9
1998	2.0	0.3	3.4	-1.1	0.3	0.3	0.5	1.1
1999	-0.1	0.3	3.4	-3.2	-0.2	2.6	0.8	3.2
2000	-0.2	0.3	2.8	-2.7	1.1	0.9	0.8	2.7

FUENTE: MEMORIAS DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ.

**CUADRO N° 4.4****OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL: PROMEDIOS 1970 – 2000****(PORCENTAJES DEL PBI)**

PERÍODOS	RESULTADO EN CUENTA CORRIENTE	INGRESOS DE CAPITAL	GASTOS DE CAPITAL	RESULTADO ECONÓMICO	FINANCIAMIENTO			TOTAL FINANCIAMIENTO
					Externo	Interno	Privatización	
1970-1975	1.2	0.0	4.5	-3.4	1.4	2.0	0.0	3.4
1975-1980	-0.3	0.0	4.3	-4.6	1.5	3.1	0.0	4.6
1980-1985	-0.5	0.1	3.6	-4.0	2.4	1.6	0.0	4.0
1985-1990	-3.4	0.0	2.3	-5.7	3.2	2.5	0.0	5.7
1990-1995	-1.0	0.1	3.2	-4.1	3.4	-0.5	1.3	4.1
1995-2000	1.2	0.3	3.5	-2.1	0.7	-0.1	1.5	2.1
1970-2000	-0.4	0.1	3.6	-3.9	2.0	1.5	0.5	3.9

FUENTE: CUADRO N° 4.3.  
ELABORACIÓN PROPIA.

## **4.2 RESULTADOS FINALES**

### **4.2.1 LA EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS, GASTOS Y AMORTIZACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL EN EL PERÍODO 1970-2000.**

En el numeral anterior nos ocupamos de manera general de las operaciones del Gobierno Central. Ahora nos ocuparemos con mayor detalle de la evolución experimentada por los ingresos y gastos del Gobierno Central, poniendo especial énfasis en los cambios sucedidos en sus respectivas estructuras internas; incluso, conjuntamente con los gastos también nos ocuparemos de las amortizaciones realizadas por el Gobierno Central para cumplir con sus obligaciones derivadas de la deuda externa e interna.

#### **A. LA EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS**

Antes de acometer con el desarrollo de este punto, conviene precisar que los ingresos promedios del Gobierno Central en relación al PBI, están básicamente constituidos por los denominados ingresos corrientes; tal como lo vimos anteriormente, los otros ingresos (ingresos de capital) tradicionalmente alcanzaron niveles ínfimos (0.1% del PBI para el período global 1970-2000). Lo señalado permite fundamentar las razones por las cuales al analizar los ingresos del Gobierno Central se hace tomando como referencia la estructura de los ingresos corrientes, donde los ingresos de naturaleza tributaria concentran aproximadamente al 90% de este tipo ingresos.

- Los Cuadros Nros. 4.5 y 4.6 presentan la estructura de los ingresos corrientes del Gobierno Central tanto por años como por períodos (global y parciales); en ambos cuadros los valores están expresados en porcentajes del PBI. En el período global 1970-2000, los ingresos tributarios alcanzaron un nivel promedio del 12.6% del PBI, mientras que los ingresos no tributarios lograron el 1.5%; en otras palabras los ingresos

tributarios concentraron el 89.4% de los ingresos corrientes del gobierno central, obteniendo el saldo del 10.6%, los ingresos no tributarios.

- El comportamiento por períodos parciales también presentó similar característica a la anotada para el período global: la marcada hegemonía de los ingresos tributarios dentro de los ingresos corrientes del gobierno central. Esta marcada hegemonía se hizo más evidente en los períodos parciales 1975-1980, 1980-1985, 1985-1990 y 1990-1995, donde los ingresos tributarios oscilaron entre el 90 y 92% de los ingresos corrientes; por el contrario en el primer y último período parcial (1970-1975 y 1995-2000), los ingresos tributarios oscilaron entre el 86 y 87%.
- Dentro de la estructura de los ingresos tributarios, se aprecia que el más importante rubro de ingresos lo constituyeron los impuestos a la producción y consumo (el IGV y el ISC), que representaron el 6.7% del PBI en el período global; mucho más lejos se ubicaron el impuesto a la renta y los impuestos a la importación, con niveles del 2.9 y 2.1% del PBI, respectivamente. En último término, se encuentran los impuestos al patrimonio y a la exportación (con el 0.5 y 0.4% del PBI, respectivamente) y los otros ingresos tributarios, con el 0.7% del PBI.
- También los impuestos a la producción y el consumo en todos los períodos parciales fueron los más importantes tributos, alcanzando su mayor relevancia en el último período parcial (1995-2000) en donde alcanzaron el 8.4% del PBI, esto es el 63% de los ingresos tributarios. Por el contrario, en el primer período (1970-1975) estos impuestos configuraron el 5.4% del PBI, que significó el 40% de los ingresos tributarios.
- En el caso de los impuestos a la renta, su mayor importancia relativa lo adquirieron en el primer período parcial donde alcanzaron un nivel del 4.2% del PBI y el 31% de los ingresos tributarios. En el último período parcial constituyeron el 3.2% del PBI y sólo el 24% de los ingresos tributarios.

**CUADRO N° 4.5**  
**INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL: 1970-2000**  
**(PORCENTAJES DEL PBI)**

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>14.1</b>	<b>13.1</b>	<b>13.2</b>	<b>12.9</b>	<b>13.2</b>	<b>14.5</b>	<b>13.0</b>	<b>13.2</b>	<b>14.6</b>	<b>15.9</b>	<b>15.6</b>	<b>13.1</b>	<b>13.0</b>	<b>10.8</b>	<b>11.6</b>	<b>13.1</b>	<b>11.5</b>	<b>8.8</b>	<b>8.8</b>	<b>7.0</b>	<b>10.8</b>	<b>11.1</b>	<b>12.0</b>	<b>12.2</b>	<b>13.1</b>	<b>13.4</b>	<b>13.9</b>	<b>14.1</b>	<b>13.8</b>	<b>12.5</b>	<b>12.1</b>
Impuesto a la Renta (a Ingresos)	5.0	3.4	3.4	4.2	4.5	4.4	3.0	2.9	2.6	3.8	5.0	2.9	2.8	2.1	2.1	1.8	2.7	1.8	2.0	1.2	0.7	0.9	1.7	2.0	2.6	2.9	3.6	3.6	3.5	2.9	2.7
Impuesto al Patrimonio	0.8	0.8	0.7	0.6	0.8	0.7	0.7	0.9	0.7	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.6	0.4	0.5	0.3	0.9	0.7	0.4	0.4	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Impuesto a la Importación	3.3	3.4	2.7	2.5	2.2	3.2	2.4	1.9	2.3	2.2	2.6	3.0	2.7	2.3	2.6	3.0	2.4	2.0	1.3	1.2	1.2	1.3	1.4	1.8	1.7	1.8	1.7	1.6	1.7	1.6	1.6
Impuesto a la Exportación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.4	0.8	1.5	1.9	2.8	2.0	1.1	0.7	0.3	0.1	0.3	0.2	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Impuesto a la Producción y Consumo	5.0	5.3	5.4	5.6	5.4	5.8	6.1	6.3	7.2	7.3	6.3	6.0	6.8	6.2	6.5	8.2	6.0	4.9	4.8	3.9	6.2	7.4	7.7	7.4	8.3	8.4	8.3	8.7	8.7	8.3	8.2
Otros Ingresos tributarios	0.0	0.4	1.0	0.3	0.0	0.4	0.4	0.3	0.7	0.4	0.5	0.5	0.5	0.4	0.8	0.6	0.4	0.4	0.8	1.1	2.4	1.2	1.0	0.8	0.8	1.0	0.9	1.1	0.9	0.9	1.0
Impuestos Valorados	0.0	0.0	0.0	-0.3	-0.2	-0.4	-0.4	-0.6	-0.8	-1.2	-1.3	-0.9	-1.0	-0.9	-0.9	-1.2	-0.8	-0.7	-0.6	-0.9	-0.6	-0.3	-0.2	-0.1	-0.5	-0.6	-0.6	-1.0	-1.1	-1.2	-1.5
<b>INGRESOS NO TRIBUTARIOS</b>	<b>2.1</b>	<b>2.3</b>	<b>2.4</b>	<b>1.9</b>	<b>2.0</b>	<b>1.5</b>	<b>1.6</b>	<b>1.4</b>	<b>1.1</b>	<b>1.8</b>	<b>1.4</b>	<b>1.3</b>	<b>1.4</b>	<b>1.2</b>	<b>2.3</b>	<b>1.7</b>	<b>1.2</b>	<b>0.6</b>	<b>0.7</b>	<b>0.3</b>	<b>0.6</b>	<b>0.9</b>	<b>1.4</b>	<b>1.4</b>	<b>1.5</b>	<b>1.7</b>	<b>1.8</b>	<b>1.8</b>	<b>1.9</b>	<b>2.0</b>	<b>2.6</b>
<b>TOTAL INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>16.2</b>	<b>15.5</b>	<b>15.6</b>	<b>14.8</b>	<b>15.2</b>	<b>16.0</b>	<b>14.6</b>	<b>14.6</b>	<b>15.7</b>	<b>17.7</b>	<b>17.0</b>	<b>14.4</b>	<b>14.4</b>	<b>12.0</b>	<b>13.9</b>	<b>14.8</b>	<b>12.7</b>	<b>9.4</b>	<b>9.5</b>	<b>7.3</b>	<b>11.4</b>	<b>12.0</b>	<b>13.5</b>	<b>13.6</b>	<b>14.6</b>	<b>15.2</b>	<b>15.7</b>	<b>15.9</b>	<b>15.7</b>	<b>14.5</b>	<b>14.7</b>

FUENTE: MEMORIAS DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ.

**CUADRO N° 4.6**  
**INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL: PROMEDIOS 1970-2000**  
**(PORCENTAJES DEL PBI)**

	PERIODO 1970-1975	PERIODO 1975-1980	PERIODO 1980-1985	PERIODO 1985-1990	PERIODO 1990-1995	PERIODO 1995-2000	PERÍODO GLOBAL 1970-2000
<b>I. INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>13.5</b>	<b>14.5</b>	<b>12.9</b>	<b>10.0</b>	<b>12.1</b>	<b>13.3</b>	<b>12.6</b>
1. Impuesto a la Renta (a los Ingresos)	4.2	3.6	2.8	1.7	1.8	3.2	2.9
2. Impuesto al Patrimonio	0.7	0.7	0.5	0.5	0.4	0.0	0.5
3. Impuesto a la Importación	2.9	2.4	2.7	1.9	1.5	1.7	2.1
4. Impuesto a la Exportación	0.1	1.6	0.8	0.1	0.0	0.0	0.4
5. Impuesto a la Producción y Consumo	5.4	6.5	6.7	5.7	7.6	8.4	6.7
6. Otros Ingresos tributarios	0.4	0.5	0.6	1.0	1.2	1.0	0.7
7. Documentos Valorados	-0.2	-0.8	-1.0	-0.8	-0.4	-1.0	-0.7
<b>II. INGRESOS NO TRIBUTARIOS</b>	<b>2.0</b>	<b>1.5</b>	<b>1.6</b>	<b>0.9</b>	<b>1.3</b>	<b>2.0</b>	<b>1.5</b>
<b>III. TOTAL INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>15.6</b>	<b>15.9</b>	<b>14.4</b>	<b>10.9</b>	<b>13.4</b>	<b>15.3</b>	<b>14.1</b>

FUENTE: CUADRO N° 4.5.  
ELABORACIÓN PROPIA.



Los ingresos no tributarios (que contienen entre otros rubros las transferencias corrientes de las empresas estatales, las regalías petroleras, los recursos del FONAVI o IES y los intereses provenientes de los depósitos de la privatización), adquirieron en el último período parcial (1995-2000) mayor importancia relativa por producto fundamentalmente de los intereses por depósitos de los ingresos generados de las privatizaciones (los ingresos no tributarios alcanzaron en ese período el 2% del PBI, nivel éste más alto, que los períodos parciales posteriores a 1970-1975).

Las apreciaciones estadísticas anteriormente reseñadas, nos permiten un análisis y una interpretación un poco más exhaustiva sobre todo con respecto al comportamiento de la denominada presión tributaria (ingresos tributarios en relación al PBI):

En principio debemos mencionar que el advenimiento del Gobierno Militar encabezado por el General Velasco no significó de modo alguno un incremento de la presión tributaria. En realidad, la reforma tributaria hecha en las postrimerías del primer gobierno de Belaúnde, en uso de las facultades extraordinarias que le concediera el Congreso, fue la base para la fijación del impuesto a la renta durante el Gobierno de Velasco. Sólo el límite impositivo superior, teóricamente aplicable, fue elevado en sucesivas oportunidades. Sin embargo, las exoneraciones tributarias a las empresas y a las personas, dificultaron un alza efectiva de la tributación. Tal vez la mayor innovación tributaria del Gobierno de Velasco fue la que efectuó a las transacciones comerciales (impuesto de bienes y servicios), constituyendo uno de los pilares del régimen impositivo de la época.

Tal como se puede apreciar en el Cuadro N° 4.5, entre 1970-1977 prácticamente no se experimentó cambio alguno en la presión tributaria, la cual se mantuvo alrededor del 13.5% del PBI, esto es, prácticamente el mismo nivel que durante el primer gobierno de Belaúnde<sup>33</sup>. Posteriormente, la presión tributaria tuvo mayores modificaciones: entre 1978 y 1980 este indicador osciló

---

<sup>33</sup> Véase al respecto las Memorias del Banco Central de Reserva de los años 1966 y 1967.

entre el 14.6% y 15.9% del PBI. Sin embargo, entre los años 1981 y 1985 el índice alcanzó nuevamente los niveles presentados hasta 1977, es decir, experimentó fuertes decrecimientos. Entre 1986 y 1989, la presión tributaria decreció aún más, lográndose el ínfimo nivel del 7% al cierre de 1989.

En general, si nos remitimos a los indicadores promedios por períodos se aprecia, como tendencia general, un modesto crecimiento de la presión tributaria en el período parcial 1975-1980 (con respecto a 1970-1975), para luego en los dos períodos sucesivos hasta 1990 decrecer significativamente; posteriormente se operó un cambio radical en la tendencia: se manifestaron sendos crecimientos en los últimos dos períodos parciales, 1990-1995 y 1995-2000, donde la presión tributaria logró alcanzar el 12.1 y 13.3%<sup>34</sup>, respectivamente.

En el último período parcial, la presión tributaria alcanzó un nivel parecido (aunque ligeramente menor) al configurado en el período 1970-1975: 13.3% versus 13.5%. Por último, también es importante señalar que desde 1998 se experimentó un decrecimiento en la presión tributaria hasta llegar al año 2000 con un índice de sólo el 12.1.

Las características globales de la presión tributaria, contrastan con lo acontecido en la estructura impositiva. Así, mientras los impuestos a la renta, como tendencia general, decrecieron fuertemente período por período, los impuestos a la producción y al consumo vieron aumentada significativamente su importancia. Los impuestos a la exportación alcanzaron recién una importancia remarcable a partir de 1974 –sobretudo entre 1977 y 1981-, para luego entre 1982 y hasta su derogación (1986) perder toda importancia.

Un comportamiento parecido fue el acontecido por los impuestos a la importación que prácticamente desde 1973 vieron decaer de manera considerable sus valores relativos (en 1970 representaron el 3.3% del PBI, en 1980 el 2.6%, en 1990 el 1.2% y el año 2000 el 1.6% del PBI). Los impuestos al

---

<sup>34</sup> Este índice es bastante modesto si lo comparamos con algunos países vecinos como Chile y Brasil, cuya presión tributaria alcanza el 18 y 21%, respectivamente (según informes del Banco Mundial).

patrimonio desde 1970 y hasta 1994, en donde fueron derogados, también tuvieron poca relevancia: sus niveles siempre se encontraron por debajo del 1% del PBI.

## **B. LA EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS Y AMORTIZACIONES**

En los Cuadros Nros. 4.7 y 4.8 se presentan, en porcentajes del PBI, los gastos y amortizaciones del Gobierno Central tanto para la serie de años comprendidos entre 1970 y 2000, así como por períodos (global y parciales).

- En el período global 1970-2000, los gastos y amortizaciones por deudas del Gobierno Central ascendieron al 21.5% del PBI, representando los gastos totales el 18.1% y las amortizaciones 3.4% del PBI, respectivamente.
- El mayor nivel de los gastos totales se experimentó en el período parcial 1975-1980, con el 20.5% del PBI; por el contrario, el menor nivel se alcanzó en el período 1985-1990, donde los gastos representaron sólo el 16.6% del PBI.
- Las amortizaciones por deudas alcanzaron sus mayores niveles en los períodos parciales 1980-1985 y 1985-1990 (con el 4.6 y 4.4% del PBI, respectivamente); su menor nivel se obtuvo en el período 1995-2000 (2%). En todos los períodos (tanto el global como en los parciales), las amortizaciones por la deuda externa fueron de mayor relevancia en comparación con las de la deuda interna (para el período global, las amortizaciones por deuda externa alcanzaron el 2.6% del PBI versus el 0.7% de las derivadas por deuda interna).
- En lo que respecta a la estructura de los gastos totales del Gobierno Central, los gastos corrientes se constituyeron, largamente, en el rubro de mayor preponderancia, en desmedro de los gastos de capital (para el período global, los gastos corrientes alcanzaron el 14.6% del PBI y los gastos de capital sólo el 3.6%).

**CUADRO N° 4.7**  
**GASTOS Y AMORTIZACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL: 1970-2000**  
**(PORCENTAJES DEL PBI)**

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>13.3</b>	<b>14.0</b>	<b>14.2</b>	<b>14.5</b>	<b>13.9</b>	<b>16.5</b>	<b>16.1</b>	<b>18.2</b>	<b>17.3</b>	<b>14.2</b>	<b>15.0</b>	<b>14.2</b>	<b>14.2</b>	<b>16.2</b>	<b>15.1</b>	<b>14.7</b>	<b>14.6</b>	<b>14.0</b>	<b>12.8</b>	<b>11.9</b>	<b>17.6</b>	<b>12.6</b>	<b>14.1</b>	<b>13.4</b>	<b>13.6</b>	<b>14.5</b>	<b>13.8</b>	<b>13.3</b>	<b>13.8</b>	<b>14.6</b>	<b>15.0</b>
Remuneraciones	5.8	6.1	6.4	5.8	5.4	5.8	5.5	5.2	4.7	3.9	4.0	4.3	4.2	4.4	4.3	3.9	5.1	5.4	4.0	4.1	3.7	3.4	3.9	3.8	3.9	4.2	4.0	4.1	4.2	4.4	4.4
Bienes y Servicios	1.2	1.1	1.0	0.8	1.1	1.1	0.9	0.6	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.8	0.9	2.5	2.0	1.4	1.3	2.4	2.1	2.1	2.0	2.6	3.3	3.7	3.4	3.6	3.6	3.8
Transferencias	2.5	2.7	2.4	2.5	2.2	3.1	2.8	2.4	2.2	1.9	2.7	2.2	1.7	2.3	2.5	1.8	3.4	3.7	3.1	3.2	3.8	3.2	3.7	3.4	3.5	3.7	3.7	4.0	4.1	4.5	4.6
Intereses	0.8	1.1	1.4	1.7	1.8	1.7	1.7	2.7	4.3	4.5	3.6	3.6	3.2	4.5	4.5	4.6	3.6	3.0	4.4	3.3	7.7	3.9	4.4	4.2	3.6	3.3	2.4	1.8	1.9	2.1	2.2
Defensa	2.9	3.0	3.0	3.6	3.4	4.8	5.1	7.3	5.5	3.3	4.1	3.5	4.5	4.3	3.0	3.5	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>4.2</b>	<b>4.5</b>	<b>4.7</b>	<b>4.2</b>	<b>4.5</b>	<b>5.1</b>	<b>4.8</b>	<b>3.8</b>	<b>3.5</b>	<b>4.1</b>	<b>4.3</b>	<b>4.2</b>	<b>3.4</b>	<b>3.3</b>	<b>3.4</b>	<b>2.7</b>	<b>3.0</b>	<b>2.4</b>	<b>1.6</b>	<b>2.3</b>	<b>1.8</b>	<b>2.0</b>	<b>3.2</b>	<b>3.7</b>	<b>4.4</b>	<b>4.2</b>	<b>3.7</b>	<b>3.7</b>	<b>3.4</b>	<b>3.3</b>	<b>2.7</b>
Formación Bruta de Capital	2.1	2.6	3.0	2.2	2.9	2.9	2.6	2.6	2.5	3.0	3.0	3.3	3.1	2.9	3.0	2.4	2.3	1.6	1.1	1.6	1.7	1.9	2.5	3.1	3.4	3.3	2.9	2.8	3.0	3.2	2.5
Otros	2.2	1.9	1.7	2.0	1.6	2.2	2.2	1.2	0.9	1.1	1.3	0.9	0.3	0.4	0.4	0.3	0.7	0.8	0.5	0.7	0.1	0.1	0.7	0.6	1.0	0.9	0.8	0.9	0.4	0.1	0.2
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>17.4</b>	<b>18.5</b>	<b>19.0</b>	<b>18.7</b>	<b>18.4</b>	<b>21.6</b>	<b>20.9</b>	<b>22.0</b>	<b>20.8</b>	<b>18.3</b>	<b>19.3</b>	<b>18.4</b>	<b>17.6</b>	<b>19.5</b>	<b>18.5</b>	<b>17.4</b>	<b>17.7</b>	<b>16.4</b>	<b>14.4</b>	<b>14.2</b>	<b>19.4</b>	<b>14.5</b>	<b>17.4</b>	<b>17.2</b>	<b>18.1</b>	<b>18.7</b>	<b>17.5</b>	<b>16.9</b>	<b>17.1</b>	<b>18.0</b>	<b>17.7</b>
<b>AMORTIZACION</b>	<b>2.5</b>	<b>3.0</b>	<b>3.0</b>	<b>4.5</b>	<b>3.6</b>	<b>2.4</b>	<b>2.1</b>	<b>3.2</b>	<b>4.8</b>	<b>4.5</b>	<b>3.5</b>	<b>3.2</b>	<b>3.4</b>	<b>5.1</b>	<b>6.2</b>	<b>6.4</b>	<b>4.8</b>	<b>2.9</b>	<b>3.5</b>	<b>3.4</b>	<b>5.3</b>	<b>3.8</b>	<b>2.5</b>	<b>3.3</b>	<b>2.0</b>	<b>1.6</b>	<b>2.3</b>	<b>2.0</b>	<b>1.7</b>	<b>2.3</b>	<b>2.0</b>
Deuda Interna	1.2	1.1	1.3	1.4	1.4	1.3	1.1	1.0	0.9	0.6	0.5	0.6	0.3	0.4	0.3	0.7	0.8	0.3	0.1	1.1	1.7	0.8	0.3	0.2	0.2	0.0	0.8	0.6	0.5	0.6	0.8
Deuda Externa	1.2	1.9	1.7	3.1	2.2	1.1	1.0	2.2	3.9	3.9	3.0	2.6	3.1	4.7	5.9	5.7	4.0	2.6	3.4	2.2	3.6	3.0	2.2	3.1	1.8	1.6	1.5	1.4	1.2	1.7	1.2
<b>TOT. GASTOS Y AMORTIZACION</b>	<b>19.9</b>	<b>21.5</b>	<b>22.0</b>	<b>23.2</b>	<b>22.0</b>	<b>24.0</b>	<b>23.0</b>	<b>25.2</b>	<b>25.6</b>	<b>22.8</b>	<b>22.8</b>	<b>21.6</b>	<b>21.0</b>	<b>24.6</b>	<b>24.7</b>	<b>23.8</b>	<b>22.5</b>	<b>19.3</b>	<b>17.9</b>	<b>17.6</b>	<b>24.7</b>	<b>18.3</b>	<b>19.9</b>	<b>20.5</b>	<b>20.1</b>	<b>20.3</b>	<b>19.8</b>	<b>18.9</b>	<b>18.8</b>	<b>20.3</b>	<b>19.7</b>

FUENTE: MEMORIAS DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ.

**CUADRO N° 4.8**  
**GASTOS Y AMORTIZACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL: PROMEDIOS 1970-2000**  
**(PORCENTAJES DEL PBI)**

	PERÍODO 1970-1975	PERÍODO 1975-1980	PERÍODO 1980-1985	PERÍODO 1985-1990	PERÍODO 1990-1995	PERÍODO 1995-2000	PERÍODO GLOBAL 1970-2000
<b>I. GASTOS CORRIENTES</b>	<b>14.4</b>	<b>16.2</b>	<b>14.9</b>	<b>14.3</b>	<b>14.3</b>	<b>14.2</b>	<b>14.6</b>
1. Remuneraciones	5.9	4.9	4.2	4.4	3.8	4.2	4.6
2. Bienes y Servicios	1.1	0.8	0.7	1.8	2.4	3.6	1.7
3. Transferencias	2.6	2.5	2.2	3.2	3.6	4.1	3.0
4. Intereses	1.4	3.1	4.0	4.4	4.5	2.3	3.1
5. Defensa	3.5	5.0	3.8	0.6	0.0	0.0	2.1
<b>II. GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>4.6</b>	<b>4.3</b>	<b>3.6</b>	<b>2.3</b>	<b>3.2</b>	<b>3.5</b>	<b>3.6</b>
1. Formación Bruta de Capital	2.6	2.8	3.0	1.8	2.7	3.0	2.6
2. Otros	1.9	1.5	0.6	0.5	0.6	0.6	0.9
<b>III. TOTAL GASTOS</b>	<b>18.9</b>	<b>20.5</b>	<b>18.5</b>	<b>16.6</b>	<b>17.5</b>	<b>17.7</b>	<b>18.1</b>
<b>IV. AMORTIZACION</b>	<b>3.2</b>	<b>3.4</b>	<b>4.6</b>	<b>4.4</b>	<b>3.1</b>	<b>2.0</b>	<b>3.4</b>
1. Deuda Interna	1.3	0.9	0.5	0.8	0.5	0.6	0.7
2. Deuda Externa	1.9	2.5	4.2	3.6	2.6	1.4	2.6
<b>V. TOTAL GASTOS Y AMORTIZACION</b>	<b>22.1</b>	<b>23.9</b>	<b>23.1</b>	<b>21.0</b>	<b>20.6</b>	<b>19.7</b>	<b>21.5</b>

FUENTE: CUADRO N° 4.7  
ELABORACIÓN PROPIA.

En lo referente a los rubros específicos de los gastos corrientes, se aprecia para el período global que el primer rubro (en términos de mayor importancia relativa), lo constituyen las Remuneraciones (4.6% del PBI), luego les siguen los Intereses o Gastos Financieros (3.1%), las Transferencias (3%) y los Gastos en Defensa (2.1%)<sup>35</sup>; en último término aparecen las Compras o Adquisiciones de Bienes y Servicios (1.7% del PBI).

- En general, se puede advertir que las remuneraciones han venido perdiendo importancia relativa a lo largo del período global; esto se hace más significativo sobre todo a partir de 1978, puesto que desde ese año hasta el 2000 este rubro no llegó a sobrepasar el 5% del PBI, con las únicas excepciones acontecidas en 1986 y 1987 en donde las remuneraciones alcanzaron el 5.1 y 5.4%, respectivamente, del PBI. Se debe tener en cuenta también que los niveles de las remuneraciones a partir de 1986 incorporan parte de los gastos de defensa, por cuanto, como ya se mencionó, a partir de ese año estos gastos no se discriminan como rubro aparte de los gastos corrientes del Gobierno Central.
- Los gastos financieros -pago de intereses sobre la deuda pública externa e interna-experimentaron explosivos crecimientos en los períodos parciales comprendidos entre 1975 y 1995. Así, mientras estos gastos representaron sólo el 1.4% del PBI en el período parcial 1970-1975, crecieron al 3.1, 4.0, 4.4 y 4.5 del PBI en los períodos 1975-1980, 1980-1985, 1985-1990 y 1990-1995, respectivamente. En el último período 1995-2000, sin embargo, los gastos financieros decaen al 2.3% del PBI.
- Las compras de bienes y servicios crecieron de manera significativa en los períodos parciales 1985-1990, 1990-1995 y 1995-2000, donde los niveles alcanzaron el 1.8, 2.4 y 3.6% del PBI, respectivamente. Anteriormente, en los períodos comprendidos entre 1970 y 1985 los niveles de este rubro

<sup>35</sup> Para el caso de los Gastos de Defensa, es importante advertir que desde 1986 no se consigna información oficial como rubro diferenciado de los gastos corrientes; se deduce entonces que a partir de ese año los gastos de defensa se distribuyen entre los demás rubros del gasto corriente del Gobierno Central.

oscilaban entre 0.7 y 1.1% del PBI. Estos incrementos tienen su mayor sustento por las compras pertenecientes al sector defensa, rubro de gasto que como ya se anotó, a partir de 1986 no se mostraba en forma discriminada entre los gastos corrientes.

- Con respecto a los gastos de capital del Gobierno Central, se aprecia también como tendencia general la de su progresivo decrecimiento: en el primer período parcial (1970-1975) los gastos de capital representaron el 4.6% del PBI, mientras que en el último período parcial (1995-2000), estos gastos sólo significaron el 3.5% del PBI. Si apreciamos el comportamiento anual de este rubro, se advierte que fundamentalmente a partir de 1982 se operó esta pérdida de importancia relativa: con la sola excepción presentada en los años 1994 y 1995, los gastos anuales de capital entre 1982 y el 2000 no alcanzaron siquiera el 4% del PBI.

Tal como puede colegirse de las apreciaciones realizadas anteriormente, el gasto público inherente al Gobierno Central en el período global 1970-2000 no ha experimentado, como característica general, importantes cambios en su cuantía en relación al PBI. Basta para ello sólo comparar los niveles de gasto entre el año 1970 y el año 2000 (los años límite del período global): mientras que en 1970 el nivel del gasto representó el 17.4%, en el año 2000 alcanzó el 17.7% del PBI, esto es niveles relativos prácticamente similares. Incluso en los años en que el sector público adquirió un mayor tamaño (entre 1970 y 1980), el gasto del Gobierno Central sólo en algunos pocos años superó ligeramente el 20% del PBI.

Otro aspecto que merece destacarse es que la inversión pública del Gobierno Central (gastos de capital) decreció su importancia relativa en función del PBI, principalmente a partir de 1982, a pesar que en los años anteriores su cuantía incluso, ya era poco significativa. Esta menor asignación, tuvo como principal explicación la mayor orientación del gasto público para atender los gastos financieros (intereses) que, como ya lo dijimos, creció de manera significativa fundamentalmente entre los años 1975 y 1995.

#### **4.2.2 LOS INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL Y EL DÉFICIT FISCAL EN EL PERÍODO 1970-2000.**

En el numeral 4.1, cuando nos ocupamos de las operaciones del Gobierno Central, se hicieron algunos comentarios con respecto al déficit económico, esto es, al déficit fiscal. En esta parte de la investigación, ahondaremos un poco más en el análisis de su comportamiento a lo largo del período global bajo análisis, tomando en consideración los ingresos y gastos totales del gobierno central.

En los Cuadros Nros. 4.9 y 4.10 se presentan los valores de los ingresos y gastos totales del Gobierno Central y el Déficit Fiscal, en porcentajes del PBI, para todos los años comprendidos entre 1970 y 2000, así como los promedios obtenidos tanto por períodos parciales como para el período global.

De la observación de estos cuadros se comprueba la estructural debilidad de las finanzas públicas del Perú, ya que en período global analizado, en todos los años se generaron déficits fiscales, es decir, los ingresos del Gobierno Central nunca pudieron superar los niveles de sus gastos. A nivel global, el déficit fiscal alcanzó el 3.9% del PBI, siendo el período parcial 1985-1990 en donde el déficit alcanzó su mayor nivel: 5.7%. Por el contrario, en el último período parcial (1995-2000), el déficit decreció a 2.1% del PBI.

Se corrobora también, que mientras los ingresos del Gobierno Central decrecieron significativamente en el período 1985-1990 (bajó 3.6 puntos del PBI con respecto al período anterior), los gastos no lo hicieron de manera similar (bajaron 1.9 puntos). Dicho en otros términos, la fuerte caída de los ingresos públicos no marchó en correlación con el decrecimiento de los gastos públicos, generándose por ello la ancha brecha fiscal. En los períodos posteriores, se observa una marcada mejoría de las finanzas públicas, en la medida que se recuperaban los ingresos públicos a un mayor ritmo que la de los gastos; así, los ingresos crecieron 2.6 puntos del PBI en el período 1990-1995 y 2.1 puntos en el período 1995-2000, mientras que los gastos públicos sólo lo hicieron en 1 y 0.1 puntos del PBI, respectivamente.



**CUADRO N° 4.9**  
**INGRESOS Y GASTOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL Y**  
**DÉFICIT FISCAL**  
**(PORCENTAJES DEL PBI)**

AÑOS	INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL	GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL	DÉFICIT FISCAL
1970	16.2	17.4	-1.2
1971	15.5	18.5	-3.0
1972	15.6	19.0	-3.3
1973	14.8	18.7	-3.9
1974	15.2	18.4	-3.2
1975	16.0	21.6	-5.6
1976	14.6	20.9	-6.4
1977	14.6	22.0	-7.5
1978	15.7	20.8	-5.1
1979	17.7	18.3	-0.6
1980	17.0	19.3	-2.3
1981	14.4	18.4	-4.0
1982	14.4	17.6	-3.2
1983	12.0	19.5	-7.5
1984	14.0	18.5	-4.5
1985	15.0	17.4	-2.4
1986	12.7	17.7	-4.9
1987	9.4	16.4	-7.0
1988	9.5	14.4	-4.9
1989	7.3	14.2	-6.9
1990	11.4	19.4	-7.9
1991	12.1	14.5	-2.5
1992	13.6	17.4	-3.9
1993	13.5	17.2	-3.6
1994	14.9	18.1	-3.2
1995	15.4	18.7	-3.3
1996	16.1	17.5	-1.4
1997	16.0	16.9	-0.9
1998	16.0	17.1	-1.1
1999	14.8	18.0	-3.2
2000	15.0	17.7	-2.7

FUENTE: MEMORIAS DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ.

**CUADRO N° 4.10**  
**INGRESOS Y GASTOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL Y**  
**DÉFICIT FISCAL**  
**(PORCENTAJES DEL PBI)**

<b>PERÍODOS</b>	<b>INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL</b>	<b>GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL</b>	<b>DÉFICIT FISCAL</b>
<b>1970-1975</b>	15.6	18.9	-3.4
<b>1975-1980</b>	15.9	20.5	-4.6
<b>1980-1985</b>	14.5	18.5	-4.0
<b>1985-1990</b>	10.9	16.6	-5.7
<b>1990-1995</b>	13.5	17.6	-4.1
<b>1995-2000</b>	15.6	17.7	-2.1
<b>1970-2000</b>	<b>14.2</b>	<b>18.1</b>	<b>-3.9</b>

FUENTE: CUADRO N° 4.9.  
 ELABORACIÓN PROPIA.

#### **4.2.3 LA EVOLUCIÓN DEL INGRESO NACIONAL EN EL PERÍODO 1970-2000.**

Hemos confeccionado dos cuadros que nos permiten visualizar de la forma más didáctica posible la evolución de la estructura del ingreso nacional del Perú a través de todo el período global analizado. Así, de manera específica los cuadros confeccionados son los siguientes:

- Cuadro N° 4.11 Estructura Porcentual del Ingreso 1970-2000.
- Cuadro N° 4.12 Estructura Porcentual del Ingreso Nacional: Promedios por Períodos.

Una primera conclusión que se deriva de la observación de los cuadros es que en el período global la renta del trabajo (conformada por las remuneraciones e independientes) alcanzó una mayor proporción dentro del ingreso nacional, con respecto a la renta del capital (utilidades de empresas e intereses netos), y a la renta predial: para el período global los indicadores porcentuales promedios fueron de 55% para la renta del trabajo, 42.6% para la renta del capital y 2.4% para la renta predial.

Si bien es cierto que las rentas del trabajo han mantenido preponderancia dentro del ingreso nacional durante el período global analizado, es importante considerar también que su importancia relativa al interior del ingreso nacional se ha visto progresivamente disminuida a lo largo del período global, mientras que, por el contrario, las rentas del capital acrecentaban su importancia relativa. La renta del trabajo participó en promedio con el 74.1, 65.6, 57.3, 48.1, 41.7 y 40.6% en los períodos parciales 1970-1975, 1975-1980, 1980-1985, 1985-1990, 1990-1995 y 1995-2000, respectivamente; la renta del capital lo hizo con el 21.8, 31.6, 40.4, 49.9, 56.6 y 57.9%, respectivamente. La renta predial, por otro lado, también vio deteriorarse su importancia relativa al interior del ingreso nacional; en los períodos parciales registró los siguientes niveles porcentuales promedios: 4.2, 2.9, 2.3, 2.0, 1.8 y 1.4%, respectivamente.

**CUADRO N° 4.11**  
**ESTRUCTURA DEL INGRESO NACIONAL**  
**(ESTRUCTURA PORCENTUAL)**

<b>AÑOS</b>	<b>REMUNERACIONES</b>	<b>INDEPENDIENTES</b>	<b>RENDA PREDIAL</b>	<b>UTILIDADES DE EMPRESAS</b>	<b>INTERESES NETOS</b>	<b>TOTAL GENERAL</b>
1970	46.7	27.4	4.5	19.8	1.6	100.0
1971	49.5	26.3	4.5	18.3	1.4	100.0
1972	51.2	25.5	4.4	17.5	1.3	100.0
1973	48.9	24.0	4.0	22.3	0.7	100.0
1974	46.9	24.1	3.8	23.7	1.4	100.0
1975	48.3	25.4	3.7	21.5	1.1	100.0
1976	47.2	25.1	3.3	23.3	1.1	100.0
1977	46.3	24.5	3.1	25.1	1.1	100.0
1978	42.5	24.7	2.8	28.6	1.3	100.0
1979	34.2	20.8	2.5	41.1	1.4	100.0
1980	35.2	19.1	2.1	42.1	1.5	100.0
1981	36.7	22.0	1.9	37.2	2.2	100.0
1982	38.3	22.1	2.0	35.0	2.6	100.0
1983	39.9	22.1	2.6	32.5	2.9	100.0
1984	33.7	22.4	2.5	38.5	2.9	100.0
1985	31.2	21.2	2.8	42.6	2.2	100.0
1986	33.0	23.5	2.0	40.3	1.2	100.0
1987	32.0	22.5	1.6	42.8	1.1	100.0
1988	28.4	20.0	2.1	48.4	1.1	100.0
1989	19.8	17.3	1.7	60.6	0.6	100.0
1990	21.7	18.0	1.9	57.4	1.0	100.0
1991	23.6	19.1	1.7	54.7	0.9	100.0
1992	24.4	18.3	1.8	54.4	1.1	100.0
1993	23.0	18.8	1.7	55.4	1.1	100.0
1994	23.1	18.6	1.8	55.1	1.4	100.0
1995	23.2	18.1	1.7	55.5	1.5	100.0
1996	23.0	18.2	1.4	55.9	1.5	100.0
1997	22.3	18.1	1.3	56.7	1.6	100.0
1998	22.0	18.5	1.4	56.2	1.9	100.0
1999	22.2	18.3	1.5	56.1	1.9	100.0
2000	21.9	18.0	1.3	56.8	2.0	100.0

FUENTES:

- MEMORIAS DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (Años 1970 a 1989).
  - INFORMACIONES OBTENIDAS DE LA GERENCIA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (Años 1990 a 2000).
- ELABORACIÓN PROPIA.

**CUADRO N° 4.12**  
**ESTRUCTURA DEL INGRESO NACIONAL**  
**(ESTRUCTURA PORCENTUAL)**

<b>AÑOS</b>	<b>REMUNERACIONES</b>	<b>INDEPENDIENTES</b>	<b>RENTA PREDIAL</b>	<b>UTILIDADES DE EMPRESAS</b>	<b>INTERESES NETOS</b>	<b>TOTAL GENERAL</b>
<b>1970-1975</b>	48.6	25.5	4.2	20.5	1.3	<b>100.0</b>
<b>1975-1980</b>	42.3	23.3	2.9	30.3	1.3	<b>100.0</b>
<b>1980-1985</b>	35.8	21.5	2.3	38.0	2.4	<b>100.0</b>
<b>1985-1990</b>	27.7	20.4	2.0	48.7	1.2	<b>100.0</b>
<b>1990-1995</b>	23.2	18.5	1.8	55.4	1.2	<b>100.0</b>
<b>1995-2000</b>	22.4	18.2	1.4	56.2	1.7	<b>100.0</b>
<b>1970-2000</b>	<b>33.6</b>	<b>21.4</b>	<b>2.4</b>	<b>41.1</b>	<b>1.5</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: CUADRO N° 4.11  
 ELABORACIÓN PROPIA.

## **V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS**

### **5.1 DEMOSTRACIÓN DE HIPÓTESIS A TRAVÉS DEL ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL Y DEL INGRESO NACIONAL.**

Mencionamos en el Capítulo II, que a diferencia de los otros medios que se emplean dentro de una economía para lograr la redistribución del ingreso (medios que son de carácter cualitativo y de efectos a largo plazo), la política fiscal es considerada como el medio corriente y operativo por excelencia de una política tal.

Los dos componentes de la política fiscal son, de un lado, los ingresos, y de otro lado, los egresos públicos. Los ingresos públicos mayormente están constituidos por los ingresos tributarios (remitiéndonos específicamente al nivel del Gobierno Central) los cuales, a su vez, pueden ser de dos tipos: impuestos directos e indirectos; los efectos económicos de los impuestos indirectos no son los mismos que los efectos económicos de la imposición directa, dado que los primeros se aplican, según lo dicho en el Capítulo II, a los consumos, su incidencia se traduce en el alza de precios; elevación del nivel de precios que originan una baja de la capacidad adquisitiva de las capas populares, que así ven reducidos sus ingresos reales. A diferencia de lo que ocurre con los impuestos indirectos, la imposición directa, al no incidir básicamente sobre los niveles de precios sino sobre los mayores ingresos, disminuyen los ingresos personales de los más ricos, sin dañar la economía popular.

De lo anterior se desprende, desde el punto de vista de la distribución del ingreso nacional, que el predominio de los impuestos indirectos ahonda las diferencias de riqueza y consecuentemente, es socialmente regresivo; correlativamente, el predominio de los impuestos directos acorta las distancias entre los pobres y ricos, y en consecuencia, es socialmente progresivo.

En el caso de los egresos públicos (gastos y amortizaciones), si visualizamos su estructura por categorías económicas se advierte que existe un rubro denominado “gastos sociales” que son aquellos gastos públicos en educación, vivienda, salud, que el Estado realiza con la finalidad de satisfacer las necesidades vitales de las capas populares; también existen los “gastos productivos” que son todos aquellos que se vinculan propiamente con la inversión pública, con la finalidad de coadyuvar en dinamizar la economía nacional. Por último, se encuentran los “pagos financieros”, egresos ocasionados por amortizaciones e intereses de deudas contraídas (interna y externa). Pues bien, asociando la repercusión que tiene el gasto público dentro del ingreso nacional, diremos que puede originar una redistribución “socialmente progresiva” en la medida que los recursos destinados hacia el rubro de sociales crezcan en cuantía (a través del efecto derivado en los ingresos reales de las capas populares, que se verían acrecentados) y productivos por sus efectos multiplicadores, aunque ello estaría sujeto a la peculiaridad de la actividad a la cual estaría dirigido<sup>36</sup>.

Luego de haber realizado una síntesis del ingreso y egreso público y su incidencia sobre la estructura del ingreso nacional, podemos centrar nuestra atención en visualizar de manera conjunta tanto los rubros del ingreso y egreso público que se vinculan con la redistribución del ingreso como la propia estructura de éste (ingreso nacional) para todo el período global analizado: 1970-2000.

El Cuadro N° 5.1 nos presenta la estructura porcentual de los ingresos tributarios del Gobierno Central por grandes tipos de impuestos (impuestos directos e indirectos) para todos los años comprendidos en el período global 1970-2000. Este cuadro nos permitirá visualizar si la estructura tributaria del país es regresiva o progresiva, a la par que conoceremos su evolución a través de todo el período analizado. El Cuadro N° 5.2 nos presenta los promedios porcentuales por períodos parciales.

---

<sup>36</sup> Evidentemente los efectos redistributivos del gasto público marchan asociados al peculiar “financiamiento” que se realice; así, se debe tener en cuenta que mediante los mecanismos tributarios se sustrae parte de ingresos de un grupo a favor de otro.

De otro lado, el Cuadro N° 5.3 nos presenta la estructura porcentual de los gastos y amortizaciones del Gobierno Central por categorías económicas, para todos los años comprendidos en el período global. Los promedios por períodos están presentados en el Cuadro N° 5.4. Estos cuadros nos permitirán visualizar específicamente cuales han sido los niveles y sus variaciones a lo largo del período global analizado, de los gastos públicos redistributivos.



**CUADRO N° 5.1****INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL POR GRANDES****TIPOS DE IMPUESTOS: 1970-2000****(ESTRUCTURA PORCENTUAL)**

<b>AÑOS</b>	<b>IMPUESTOS DIRECTOS <sup>(1)</sup></b>	<b>IMPUESTOS INDIRECTOS <sup>(2)</sup></b>	<b>OTROS <sup>(3)</sup></b>	<b>TOTAL</b>
1970	41.13	58.87	0.00	100.00
1971	31.58	65.41	3.01	100.00
1972	31.06	61.36	7.58	100.00
1973	37.21	62.79	0.00	100.00
1974	43.51	58.02	-1.53	100.00
1975	37.93	62.07	0.00	100.00
1976	34.62	65.38	0.00	100.00
1977	40.15	62.12	-2.27	100.00
1978	35.62	65.07	-0.68	100.00
1979	45.28	59.75	-5.03	100.00
1980	48.08	57.05	-5.13	100.00
1981	34.35	68.70	-3.05	100.00
1982	30.77	73.08	-3.85	100.00
1983	25.93	78.70	-4.63	100.00
1984	22.41	78.45	-0.86	100.00
1985	19.08	85.80	-4.58	100.00
1986	30.43	73.04	-3.48	100.00
1987	25.00	78.41	-3.41	100.00
1988	29.21	68.54	2.25	100.00
1989	23.19	73.91	2.90	100.00
1990	14.81	68.52	16.67	100.00
1991	14.29	77.68	8.04	100.00
1992	17.50	75.83	6.67	100.00
1993	19.51	74.80	5.69	100.00
1994	20.77	76.92	2.31	100.00
1995	21.48	75.56	2.96	100.00
1996	25.90	71.94	2.16	100.00
1997	25.71	73.57	0.71	100.00
1998	25.55	75.91	-1.46	100.00
1999	23.20	79.20	-2.40	100.00
2000	22.50	81.67	-4.17	100.00

(1) Incluye Impuesto a la Renta, al Patrimonio y a la Exportación.

(2) Incluye Impuesto a la Importación y a la Producción y Consumo.

(3) Incluye Documentos Valorados y Otros Impuestos Tributarios.

ELABORACIÓN PROPIA

**CUADRO N° 5.2**

**INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL POR GRANDES TIPOS DE IMPUESTOS: PROMEDIOS 1970-2000**

**(ESTRUCTURA PORCENTUAL)**

<b>AÑOS</b>	<b>IMPUESTOS DIRECTOS <sup>(1)</sup></b>	<b>IMPUESTOS INDIRECTOS <sup>(2)</sup></b>	<b>OTROS <sup>(3)</sup></b>	<b>TOTAL</b>
<b>1970-1975</b>	37.1	61.4	1.5	<b>100.0</b>
<b>1975-1980</b>	40.3	61.9	-2.2	<b>100.0</b>
<b>1980-1985</b>	30.1	73.6	-3.7	<b>100.0</b>
<b>1985-1990</b>	23.6	74.7	1.7	<b>100.0</b>
<b>1990-1995</b>	18.1	74.9	7.1	<b>100.0</b>
<b>1995-2000</b>	24.1	76.3	-0.4	<b>100.0</b>
<b>1970-2000</b>	<b>29.0</b>	<b>70.6</b>	<b>0.5</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: CUADRO N° 5.1.  
ELABORACIÓN PROPIA.

**CUADRO N° 5.3**  
**ESTRUCTURA DE LOS GASTOS Y AMORTIZACIONES DEL**  
**GOBIERNO CENTRAL POR CATEGORÍAS ECONÓMICAS**  
**(ESTRUCTURA PORCENTUAL)**

AÑOS	GASTOS SOCIALES				GASTOS PRODUCTIVOS	PAGOS FINANCIEROS <sup>(1)</sup>	OTROS GASTOS	TOTAL GENERAL
	EDUCACIÓN	SALUD	OTROS	TOTAL				
1970	18.6	5.5	2.0	26.1	16.1	16.6	41.2	100.0
1971	18.1	5.1	0.9	24.2	16.3	19.1	40.5	100.0
1972	20.5	5.0	1.8	27.3	16.8	20.0	35.9	100.0
1973	19.0	5.2	4.3	28.6	14.3	26.8	30.3	100.0
1974	18.6	5.0	3.6	27.3	16.4	24.5	31.8	100.0
1975	17.9	5.0	1.3	24.2	17.9	17.1	40.8	100.0
1976	17.5	4.8	1.7	24.0	15.7	16.6	43.7	100.0
1977	16.3	4.8	2.4	23.4	13.9	23.4	39.3	100.0
1978	15.2	4.7	2.7	22.7	13.7	35.5	28.1	100.0
1979	13.2	4.4	5.3	22.8	14.9	39.5	22.8	100.0
1980	13.2	4.8	2.2	20.2	16.2	31.1	32.5	100.0
1981	14.8	5.1	0.9	20.8	16.7	31.5	31.0	100.0
1982	13.3	4.3	1.0	18.6	14.3	31.4	35.7	100.0
1983	11.4	4.1	0.8	16.3	13.4	39.0	31.3	100.0
1984	11.3	4.0	0.4	15.8	14.6	43.3	26.3	100.0
1985	10.9	4.2	0.4	15.5	11.3	46.2	26.9	100.0
1986	15.2	4.5	0.0	19.6	10.3	37.5	32.6	100.0
1987	11.3	4.1	1.0	16.5	16.0	30.4	37.1	100.0
1988	11.7	3.9	0.0	15.6	10.0	43.9	30.6	100.0
1989	13.1	3.4	1.1	17.6	10.8	38.1	33.5	100.0
1990	6.9	2.0	0.4	9.3	8.5	52.6	29.6	100.0
1991	7.1	2.7	4.9	14.8	12.0	42.1	31.1	100.0
1992	11.1	3.0	7.6	21.7	13.1	34.8	30.3	100.0
1993	10.2	3.9	8.8	22.9	13.2	36.6	27.3	100.0
1994	12.9	3.5	10.9	27.4	14.4	27.9	30.3	100.0
1995	14.8	3.4	11.3	29.6	15.8	24.1	30.5	100.0
1996	16.7	6.1	7.1	29.8	15.7	23.7	30.8	100.0
1997	18.5	6.9	4.2	29.6	18.0	20.1	32.3	100.0
1998	18.1	6.4	6.4	30.9	17.0	19.1	33.0	100.0
1999	17.2	5.9	6.4	29.6	18.7	21.2	30.5	100.0
2000	18.3	6.6	5.1	29.9	14.7	21.3	34.0	100.0

(1) Incluye Intereses y Amortización.

FUENTES:

- MEMORIAS DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (Años 1970 a 1989).

- INFORMACIONES OBTENIDAS DE LA GERENCIA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (Años 1990 a 2000).

ELABORACIÓN PROPIA

**CUADRO N° 5.4****ESTRUCTURA DE LOS GASTOS Y AMORTIZACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL POR CATEGORÍAS ECONÓMICAS**  
**(ESTRUCTURA PORCENTUAL)**

PERÍODOS	GASTOS SOCIALES				GASTOS PRODUCTIVOS	PAGOS FINANCIEROS	OTROS GASTOS	TOTAL GENERAL
	EDUCACIÓN	SALUD	OTROS	TOTAL				
1970-1975	18.8	5.1	2.3	26.3	16.3	20.7	36.8	100.0
1975-1980	15.6	4.7	2.6	22.9	15.4	27.2	34.5	100.0
1980-1985	12.5	4.4	1.0	17.9	14.4	37.1	30.6	100.0
1985-1990	11.5	3.7	0.5	15.7	11.1	41.5	31.7	100.0
1990-1995	10.5	3.1	7.3	20.9	12.8	36.4	29.9	100.0
1995-2000	17.3	5.9	6.7	29.9	16.6	21.6	31.9	100.0
1970-2000	14.6	4.6	3.4	22.7	14.5	30.2	32.6	100.0

FUENTE: CUADRO N° 5.3.  
ELABORACIÓN PROPIA

Las principales conclusiones que fluyen de los cuadros elaborados son los siguientes:

- **Estructura Tributaria.**- Entre 1970 y 1980 se podría afirmar que la estructura tributaria según grandes tipos de impuestos (impuestos directos e indirectos) no sufrió importantes cambios: los impuestos indirectos mantuvieron su preponderancia a niveles básicamente similares a través de ese lapso de tiempo (en el período parcial 1970-1975 los impuestos indirectos representaron el 61.4% de los ingresos tributarios, mientras que en el período parcial 1975-1980, este tipo de impuestos sólo se incrementó ligeramente a 61.9%). Entre 1980 y 2000 se acentuó la mayor preponderancia de los impuestos indirectos, lo que en otras palabras significó que la estructura tributaria se volvió más regresiva: en todos los períodos parciales considerados entre esos años, los niveles de los impuestos indirectos representaron en promedio aproximadamente el 75% de los ingresos tributarios). Para todo el período global 1970-2000, los impuestos indirectos representaron el 70.6% y los directos sólo el 29%.
  
- **Estructura de los Gastos y Amortizaciones por Categorías Económicas.**- En general desde 1970 hasta 1990 se observó una pérdida significativa de importancia relativa de los gastos considerados como redistributivos (básicamente sociales), en comparación con lo experimentado con los gastos por concepto de pagos financieros; los gastos productivos también perdieron importancia, pero en menores niveles que los gastos sociales. Entre 1990 y 2000, y sobre todo entre 1995 y el 2000 por el contrario, se operó un considerable repunte de los gastos sociales; los gastos productivos también crecieron, pero de una manera modesta al interior de la estructura de gastos y amortizaciones del Gobierno Central. Los pagos financieros, por el contrario, experimentaron también fuertes reducciones en sus niveles relativos. A nivel del período global (1970-2000), los pagos financieros representaron

el 30.2% de los gastos y amortizaciones; los gastos sociales cubrieron el 22.7% y los gastos productivos el 14.5%.

Asociando las tendencias detectadas tanto para los ingresos como para los gastos públicos con la estructura del ingreso nacional, se comprueba que existe un alto grado de similitud: en la medida en que la estructura tributaria se volvió más regresiva y los gastos públicos redistributivos experimentaron pérdidas en su importancia relativa, dentro de la estructura del ingreso nacional se presentó una secular pérdida de importancia relativa de las rentas del trabajo en comparación con las rentas del capital, que experimentaron un marcado ritmo de mejoría. Entre 1990 y 2000, a pesar del reajuste de los gastos redistributivos, no se alteró de manera significativa la estructura del ingreso nacional por cuanto se continuó con una estructura tributaria regresiva.

## **5.2 DEMOSTRACIÓN DE HIPÓTESIS A TRAVÉS DE ANÁLISIS DE CORRELACIÓN.**

### **CASO 1.- PARA CORRELACIÓN DE LAS RENTAS DE TRABAJO CON IMPUESTOS DIRECTOS, GASTOS SOCIALES Y GASTOS PRODUCTIVOS.-**

#### **VARIABLES INDEPENDIENTES:**

**$X_1$  = IMPUESTOS DIRECTOS** (Indicador: Valores Relativos de los Impuestos Directos en Función de los Ingresos Tributarios Totales del Gobierno Central).

**$X_2$  = GASTOS SOCIALES** (Indicador: Valores Relativos de los Gastos Sociales en Función de los Gastos y Amortizaciones Totales del Gobierno Central).

**$X_3$  = GASTOS PRODUCTIVOS** (Indicador: Valores Relativos de los Gastos Productivos en Función de los Gastos y Amortizaciones Totales del Gobierno Central).

#### **VARIABLE DEPENDIENTE:**

**$Y$  = RENTAS DE TRABAJO** (Indicador: Valores Relativos de las Rentas de Trabajo en Función del Ingreso Nacional).

**COEFICIENTE DE CORRELACIÓN MÚLTIPLE:  $R = 0.714316306$**

Se evidencia la alta correlación entre las variables independientes ( $X_1$ ,  $X_2$ ,  $X_3$ ) y la variable dependiente ( $Y$ ), es decir existe una alta asociación entre los cambios experimentados en las rentas de trabajo ( $Y$ ) y los denotados de manera conjunta para los impuestos directos ( $X_1$ ), gastos sociales ( $X_2$ ) y gastos productivos ( $X_3$ ). En otras palabras, las rentas de trabajo aumentan o

disminuyen dentro del ingreso nacional, en correlación con los aumentos o disminuciones de los impuestos directos y los gastos públicos redistributivos (gastos sociales y gastos productivos).

La base de datos y los resultados obtenidos de la correlación múltiple aplicando el Programa EXCEL se presentan en el cuadro siguiente.



**CASO 1: RENTAS DE TRABAJO (Y) CON IMPUESTOS DIRECTOS (X<sub>1</sub>),  
GASTOS SOCIALES (X<sub>2</sub>) Y GASTOS PRODUCTIVOS (X<sub>3</sub>)**

AÑOS	Y	X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>	X <sub>3</sub>
	RENTAS DE TRABAJO	IMPUESTOS DIRECTOS	GASTOS SOCIALES	GASTOS PRODUCTIVOS
1970	74.10	41.13	26.10	16.10
1971	75.80	31.58	24.20	16.30
1972	76.70	31.06	27.30	16.80
1973	72.90	37.21	28.60	14.30
1974	71.00	43.51	27.30	16.40
1975	73.70	37.93	24.20	17.90
1976	72.30	34.62	24.00	15.70
1977	70.80	40.15	23.40	13.90
1978	67.20	35.62	22.70	13.70
1979	55.00	45.28	22.80	14.90
1980	54.30	48.08	20.20	16.20
1981	58.70	34.35	20.80	16.70
1982	60.40	30.77	18.60	14.30
1983	62.00	25.93	16.30	13.40
1984	56.10	22.41	15.80	14.60
1985	52.40	19.08	15.50	11.30
1986	56.50	30.43	19.60	10.30
1987	54.50	25.00	16.50	16.00
1988	48.40	29.21	15.60	10.00
1989	37.10	23.19	17.60	10.80
1990	39.70	14.81	9.30	8.50
1991	42.70	14.29	14.80	12.00
1992	42.70	17.50	21.70	13.10
1993	41.80	19.51	22.90	13.20
1994	41.70	20.77	27.40	14.40
1995	41.30	21.48	29.60	15.80
1996	41.20	25.90	29.80	15.70
1997	40.40	25.71	29.60	18.00
1998	40.50	25.55	30.90	17.00
1999	40.50	23.20	29.60	18.70
2000	39.90	22.50	29.90	14.70

Resumen	
<b>ESTADÍSTICAS DE LA REGRESIÓN</b>	
Coefficiente de correlación múltiple	0.714316306
Coefficiente de determinación R <sup>2</sup>	0.510247786
R <sup>2</sup> ajustado	0.455830873
Error típico	9.975812287
Observaciones	31

<b>ANÁLISIS DE VARIANZA</b>					
	<b>Grados de libertad</b>	<b>Suma de cuadrados</b>	<b>Promedio de los cuadrados</b>	<b>F</b>	<b>Valor crítico de F</b>
Regresión	3	2799.400407	933.1334691	9.376639727	0.00020498
Residuos	27	2686.954431	99.51683079		
Total	30	5486.354839			

	<b>Coeficientes</b>	<b>Error típico</b>	<b>Estadístico t</b>	<b>Probabilidad</b>	<b>Inferior 95%</b>	<b>Superior 95%</b>
Intercepción	24.26748425	10.91132688	2.224063537	0.034699143	1.879291039	46.65567745
Variable X <sub>1</sub>	1.027115332	0.219135692	4.687120227	0.000070613	0.577486038	1.476744627
Variable X <sub>2</sub>	-0.555563243	0.457687256	-1.213849055	0.235316874	-1.494659912	0.383533425
Variable X <sub>3</sub>	0.927986826	1.093018913	0.849012597	0.403339369	-1.314702709	3.17067636

## **CASO 2.- PARA CORRELACIÓN DE LAS RENTAS DE CAPITAL CON IMPUESTOS INDIRECTOS, PAGOS FINANCIEROS Y OTROS GASTOS.-**

### **VARIABLES INDEPENDIENTES:**

**$X_1$  = IMPUESTOS INDIRECTOS** (Indicador: Valores Relativos de los Impuestos Indirectos en Función de los Ingresos Tributarios Totales del Gobierno Central).

**$X_2$  = PAGOS FINANCIEROS** (Indicador: Valores Relativos de los Pagos Financieros en Función de los Gastos y Amortizaciones Totales del Gobierno Central).

**$X_3$  = OTROS GASTOS** (indicador: Valores Relativos de los Otros Gastos Públicos en Función de los Gastos y Amortizaciones Totales del Gobierno Central).

### **VARIABLE DEPENDIENTE:**

**$Y$  = RENTAS DE CAPITAL** (Indicador: Valores Relativos de las Rentas de Capital en Función del Ingreso Nacional).

**COEFICIENTE DE CORRELACIÓN MÚLTIPLE:  $R = 0.73723792$**

Se evidencia la alta correlación entre las variables independientes ( $X_1$ ,  $X_2$ ,  $X_3$ ) y la variable dependiente ( $Y$ ), es decir existe una alta asociación entre los cambios experimentados en las rentas de capital ( $Y$ ) y los denotados de manera conjunta para los impuestos indirectos ( $X_1$ ), pagos financieros ( $X_2$ ) y otros gastos públicos ( $X_3$ ). En otras palabras, las rentas de capital aumentan o disminuyen dentro del ingreso nacional en correlación con los aumentos o disminuciones de los impuestos indirectos y los gastos públicos no redistributivos (pagos financieros y otros gastos públicos).

La base de datos y los resultados obtenidos de la correlación múltiple aplicando el Programa EXCEL se presentan en el cuadro siguiente.

**CASO 2: RENTAS DE CAPITAL (Y) CON IMPUESTOS INDIRECTOS (X<sub>1</sub>),  
PAGOS FINANCIEROS (X<sub>2</sub>) Y OTROS GASTOS PÚBLICOS (X<sub>3</sub>)**

AÑOS	Y	X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>	X <sub>3</sub>
	RENTAS DE CAPITAL	IMPUESTOS INDIRECTOS	PAGOS FINANCIEROS	OTROS GASTOS PÚBLICOS
1970	25.9	58.87	16.6	41.2
1971	24.2	65.41	19.1	40.5
1972	23.2	61.36	20.0	35.9
1973	27.0	62.79	26.8	30.3
1974	28.9	58.02	24.5	31.8
1975	26.3	62.07	17.1	40.8
1976	27.7	65.38	16.6	43.7
1977	29.3	62.12	23.4	39.3
1978	32.7	65.07	35.5	28.1
1979	45.0	59.75	39.5	22.8
1980	45.7	57.05	31.1	32.5
1981	41.3	68.70	31.5	31.0
1982	39.6	73.08	31.4	35.7
1983	38.0	78.70	39.0	31.3
1984	43.9	78.45	43.3	26.3
1985	47.6	85.80	46.2	26.9
1986	43.5	73.04	37.5	32.6
1987	45.5	78.41	30.4	37.1
1988	51.6	68.54	43.9	30.6
1989	62.9	73.91	38.1	33.5
1990	60.3	68.52	52.6	29.6
1991	57.3	77.68	42.1	31.1
1992	57.3	75.83	34.8	30.3
1993	58.2	74.80	36.6	27.3
1994	58.3	76.92	27.9	30.3
1995	58.7	75.56	24.1	30.5
1996	58.8	71.94	23.7	30.8
1997	59.6	73.57	20.1	32.3
1998	59.5	75.91	19.1	33.0
1999	59.5	79.20	21.2	30.5
2000	60.1	81.67	21.3	34.0

Resumen	
<i>ESTADÍSTICAS DE LA REGRESIÓN</i>	
Coefficiente de correlación múltiple	0.73723792
Coefficiente de determinación R <sup>2</sup>	0.543519751
R <sup>2</sup> ajustado	0.492799724
Error típico	9.64020395
Observaciones	31

<b>ANÁLISIS DE VARIANZA</b>					
	<b>Grados de libertad</b>	<b>Suma de cuadrados</b>	<b>Promedio de los cuadrados</b>	<b>F</b>	<b>Valor crítico de F</b>
Regresión	3	2987.648824	995.8829415	10.71607759	0.00008152
Residuos	27	2509.205369	92.93353219		
Total	30	5496.854194			

	<b>Coefficientes</b>	<b>Error típico</b>	<b>Estadístico t</b>	<b>Probabilidad</b>	<b>Inferior 95%</b>	<b>Superior 95%</b>
Intercepción	16.15413859	28.60250154	0.564780621	0.576885749	-42.53334624	74.84162342
Variable X <sub>1</sub>	0.971115941	0.240556154	4.036961537	0.000401317	0.477535489	1.464696392
Variable X <sub>2</sub>	-0.10959238	0.239038403	-0.458471856	0.650282562	-0.600058663	0.380873903
Variable X <sub>3</sub>	-1.112917786	0.501309152	-2.220022878	0.035003412	-2.141519191	-0.084316382

## **CONCLUSIONES**

- a) En el Perú, en el período global 1970-2000, la política fiscal aplicada ha tenido un rol regresivo en la estructura del ingreso nacional, por cuanto el ingreso y gasto público se han orientado hacia la mayor concentración del ingreso a favor de los estratos sociales más altos del país (representados en la estructura del ingreso nacional como rentas del capital), y en desmedro de los estratos populares (representados por las rentas del trabajo).
  
- b) De las operaciones registradas por el Gobierno Central (que contempla el ámbito estrictamente institucional de la política fiscal) durante el período global 1970-2000, se ha comprobado la estructural debilidad de las finanzas públicas del Perú: los mayores niveles de los gastos públicos en comparación con los de los ingresos, que generan recurrentes déficits fiscales. El déficit fiscal promedio para el período global alcanzó el 3.9% del PBI, apreciándose que durante el período parcial 1985-1990 se generó el déficit fiscal promedio más alto (5.7% del PBI), mientras que el menor nivel se logró en el último período parcial (1995-2000), en donde el índice fue del 2.1% del PBI.
  
- c) Dentro de los ingresos públicos (del Gobierno Central), han predominado aquellos de naturaleza corriente (los recursos financieros que se obtienen de modo regular o periódico, y que no alteran de manera inmediata la situación patrimonial del Estado), en contraste con los ingresos de capital (recursos financieros que se obtienen de modo eventual y que alteran la situación patrimonial del Estado). En el período global, de los ingresos públicos que representaron como promedio el 14.2% del PBI, los ingresos corrientes alcanzaron el 14.1% y los ingresos de capital sólo el 0.1% del PBI.

- d) La presión tributaria no sufrió cambios drásticos a lo largo del período global 1970-2000 (con la única excepción para el período parcial 1985-1990), manteniéndose su modesto nivel en función del PBI. Sin embargo, en el interior de la estructura tributaria si se operaron cambios importantes: los denominados impuestos indirectos incrementaron de manera significativa su participación en comparación con los impuestos directos, consolidando así una estructura tributaria marcadamente regresiva. En el período global los impuestos indirectos concentraron el 70.6% de los ingresos tributarios, mientras que los impuestos directos sólo alcanzaron el 29%.
- e) En el período 1970-1990 se observó una pérdida significativa de importancia relativa de los gastos considerados como redistributivos (básicamente sociales), en comparación con lo experimentado con los gastos por concepto de pagos financieros (gastos financieros y amortizaciones de la deuda pública externa e interna); los gastos productivos también perdieron importancia, pero en menores niveles que los gastos sociales. Entre 1990 y 2000, y sobre todo entre 1995 y el 2000, por el contrario, se operó un considerable repunte de los gastos sociales; los gastos productivos también crecieron, pero de una manera modesta al interior de la estructura de gastos y amortizaciones del Gobierno Central; los pagos financieros, también experimentaron importantes reducciones en sus niveles relativos. Sin embargo, a nivel del período global (1970-2000), los pagos financieros representaron el 30.2% de los gastos y amortizaciones; los gastos sociales cubrieron el 22.7% y los gastos productivos el 14.5%.
- f) Asociando las tendencias detectadas tanto para los ingresos como para los gastos públicos con la estructura del ingreso nacional, se ha comprobado que existe un alto grado de similitud: en la medida en que la estructura tributaria se volvió más regresiva y los gastos públicos redistributivos experimentaron pérdidas en su importancia relativa, dentro de la estructura del ingreso nacional se presentó una secular

pérdida de importancia relativa de las rentas del trabajo en comparación con las rentas del capital, que experimentaron un marcado ritmo de mejoría. Entre 1990 y 2000, a pesar del reajuste de los gastos redistributivos, no se alteró de manera significativa la estructura del ingreso nacional por cuanto se continuó con una estructura tributaria regresiva.



## **RECOMENDACIONES**

- a) Es urgente el establecimiento de una integral reforma tributaria, cuyos ejes centrales se basen en incrementar la presión tributaria y reorientar la estructura tributaria nacional hasta volverla preponderantemente progresiva: deben tener mayor gravitación en la estructura tributaria los impuestos de naturaleza directa en comparación con los impuestos indirectos, incrementándose fundamentalmente los tributos que afecten la riqueza y no la producción.
- b) Dentro de esta propuesta de reforma tributaria, es prioritaria una revisión prolija del régimen del impuesto a la renta, del tipo y número de sus contribuyentes, de las tasas impositivas y de las exoneraciones, con la finalidad de que las personas jurídicas y naturales de mayores ingresos tributen de una manera más equitativa. Esto posibilitaría no sólo incrementar la presión tributaria (que es una de las más bajas de América Latina), sino iniciar un proceso de reorientación de la estructura del ingreso nacional a favor de los estratos sociales de menores recursos en el Perú.
- c) Es urgente atacar severamente la evasión y elusión tributaria. La Administración Tributaria debe redoblar esfuerzos para incrementar el universo de contribuyentes y establecer la materia imponible que corresponda al diseño legal de cada impuesto. Para ello, por ejemplo, se podría implementar un sistema que permita cruzar la información de los proveedores de las diferentes instituciones públicas y confrontarlos con las respectivas declaraciones de impuestos, de esta manera se tendría una fiscalización rápida y sin costo significativo.
- d) También se requiere reorientar el gasto público hacia los gastos de capital y gastos públicos sociales, con la finalidad de aumentar tanto la

capacidad productiva del país, así como mejorar las condiciones sociales en que se encuentran los sectores populares del país.

- e) Con respecto a la problemática de la deuda externa, que tantos recursos públicos distrae, es imprescindible incorporar su tratamiento como punto principal en la agenda para un Acuerdo Nacional (acuerdo éste que en la actualidad se encuentra en plena implementación, con la participación de los principales Partidos Políticos y algunas instituciones de la sociedad civil). El propósito es lograr un consenso nacional para presentar una propuesta de “canje de deuda externa por desarrollo”, la cual debe ser presentada por el Estado Peruano a los principales países y organismos internacionales acreedores. Esta medida en la práctica ya se aplica con algunos países bajo la denominación de “fondos de contravalor”, pero aún el monto de los recursos comprometidos es de poca cuantía en relación a los montos de deuda externa comprometida; sin embargo, todas estas experiencias que no han sido suficientemente difundidas, reflejan la posibilidad real de acuerdos sobre deuda externa.
  
- f) La propuesta planteada en el anterior numeral, también debe ser presentada y fundamentada por el Estado Peruano en todos los eventos y foros internacionales posibles, con la finalidad de “sensibilizar” a la comunidad internacional. De tener éxito se podría reducir de manera significativa el servicio de la deuda externa, derivándose mayores recursos públicos hacia la atención de los gastos públicos sociales y productivos.

## **BIBLIOGRAFIA**

ALARCO, GERMÁN; DEL HIERRO, PATRICIA, SALAS, CARMEN. **Economía Peruana: 1985-1990. Enseñanzas de la Expansión y del Colapso.** Lima. Fundación Friedrich Ebert. 1990.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ. **Memorias Anuales, Reseñas Económicas Trimestrales, Boletines Mensuales y Notas Semanales.**

BARRE, RAYMOND. **Economía Política.** España. Tomo II, Editorial Ariel. 1981.

BOLOÑA & BÜCHI. **Estrategias del Cambio. Reflexiones para el Desarrollo.** Lima. Agenda 2000 Editores. 1991.

BOLOÑA & CHAVEZ. **Programa Económico del Perú Aprobado por el FMI.** Lima. Agenda 2000 Editores. 1991.

CASTILLO, LUCIANO. **Economía Moderna.** Lima. Ediciones "Pirhua", 3ª. Edición. 1993.

CEPAL. **Panorama Económico de América Latina.** Santiago de Chile, Varios Años.

DE LA MELENA, GERMÁN. **Aspectos Financieros del Plan del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada.** Lima. 1994.

GROVES, HAROLD. **Finanzas Públicas.** México. Editorial Trillas. 1980.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. **Cuentas Nacionales, Compendios Anuales e Informes Trimestrales.**

- PARODI TRECE, CARLOS. **Perú 1960-2000**. Lima. Centro de Investigación de la UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO. 2002.
- PINZAS G., TEOBALDO. **La Economía Peruana 1950-1978**. Lima. IEP Ediciones. 1981.
- ROEL, VIRGILIO. **Introducción a los Métodos Cuantitativos de la Economía**. Lima. Editorial Gráfica Labor. 1993.
- SCHYDLOWSKY, DANIEL; WICHT, JUAN. **Anatomía de un Fracaso Económico: Perú 1968-1978**. Lima. Ediciones CIUP. 1979.
- SOMERS, HAROLD. **Finanzas Públicas e Ingreso Nacional**. México. Fondo de Cultura Económica. 1988.
- TORRES, JORGE. **Protecciones Efectivas y Sustitución de Importaciones**. Lima. En Revista Economía-PUCP. 1982.
- THORP, ROSEMARY. **Política Económica y Planificación de Largo Plazo en el Modelo Heterodoxo**. Lima. INP. 1987.
- WEBB, RICHARD; FIGUEROA, ADOLFO. **La Distribución del Ingreso en el Perú**. Lima. IPE Ediciones. 1975.
- YEPES, E. **Economía Política: La Modernización en el Perú del Siglo XX. Ilusión y Realidad**. Lima. Mosca Azul Editores. 1992.
- REVISTA MONEDA. **Publicación del BCRP**. Varios Números.

# **A N E X O**

## MATRIZ DE CONSISTENCIA

PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES	INDICADORES	MÉTODOS EMPLEADOS EN LA INVESTIGACIÓN
<p>En el Perú desde ya hace muchos años se ha mencionado y menciona como la característica más elocuente de la desigualdad socio-económica existente, la aguda concentración del ingreso nacional a favor de los estratos sociales más altos del país. Esta característica que es continuamente resaltada por los distintos sectores y estamentos del país, sin embargo, pocas veces ha sido tratada dentro del contexto de su vinculación con algunos de los mecanismos de política económica más utilizados por todo gobierno para intervenir en la estructura económica: el ingreso y el gasto público, mecanismos éstos articulados dentro de la denominada Política Fiscal.</p>	<p><b>A. General</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer e interpretar, mediante el análisis de la acción de los instrumentos fiscales del ingreso y gasto público, el rol desempeñado por la política fiscal dentro de la estructura del ingreso nacional del Perú en el período 1970-2000.</li> </ul> <p><b>B. Específicos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Determinar y analizar las tendencias y orientaciones del ingreso público a lo largo del período demarcado, precisando su particular incidencia en la distribución del ingreso nacional.</li> <li>2. Determinar y analizar las tendencias y orientaciones del gasto público a lo largo del período demarcado, precisando su particular incidencia en la distribución del ingreso nacional.</li> <li>3. Determinar y analizar las tendencias de la presión tributaria a lo largo del período demarcado, estableciendo su relación con los niveles de gasto público realizados.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En el Perú, en el período global 1970-2000, la política fiscal aplicada ha tenido un rol regresivo en la estructura del ingreso nacional, por cuanto el ingreso y gasto público se han orientado hacia la mayor concentración del ingreso a favor de los estratos sociales más altos del país (representados en la estructura del ingreso nacional como rentas del capital), y en desmedro de los estratos populares (representados por las rentas del trabajo).</li> </ul>	<p><b>VARIABLE INDEPENDIENTE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- POLÍTICA FISCAL Y INSTRUMENTOS DEL INGRESO Y GASTO PÚBLICO.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingresos Públicos Corrientes.</li> <li>- Ingresos Públicos de Capital.</li> <li>- Gastos Públicos Corrientes.</li> <li>- Gastos Públicos de Capital.</li> </ul>	<p><b>Generales</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Histórico.</li> <li>b) Comparativo</li> <li>c) Dialéctico.</li> </ol> <p><b>Específicos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) De Analogía.</li> <li>b) De Matematización.</li> </ol>
			<p><b>VARIABLE DEPENDIENTE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ESTRUCTURA DEL INGRESO NACIONAL.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingreso o Renta Nacional.</li> <li>- Rentas del Capital</li> <li>- Rentas del Trabajo</li> </ul>	