

Política Fiscal 1980 – 2000:

De la precariedad a la crisis y viceversa

Eduardo Morón*
Universidad del Pacifico

07 de Abril de 2006

Introducción

Antes de entrar a analizar que se hizo en materia de política fiscal en el periodo 1980-2000 es útil regresar a las preguntas básicas que se discuten cuando se enseña por primera vez temas de política fiscal. ¿Cuáles son los objetivos de la política fiscal? ¿En qué se debe pensar cuando se diseña un sistema tributario? ¿Cómo se priorizan los gastos públicos? Una revisión exhaustiva de este período mostraría que la gran mayoría de las veces las decisiones de política fiscal tuvieron objetivos contradictorios como por ejemplo intentar dinamizar la economía pero comprometiendo el precario equilibrio fiscal sobre el que se sostiene. Asimismo, mostraría que la mayoría de estas decisiones fueron fruto de una negociación política que aquí no hacemos explícita.

En la descripción que sigue estaremos forzados a separar el período en dos décadas muy distintas. No sólo algunos elementos claves del marco institucional fueron distintos sino tanto la orientación general de las políticas como sus resultados fueron radicalmente distintos.

En general, la economía peruana pasó durante estos veinte años por una situación de precario equilibrio fiscal a una situación abierta de crisis fiscal e hiperinflación para de ahí retomar una senda hacia un nuevo precario equilibrio fiscal. El proceso hiperinflacionario llevó a adoptar drásticos cambios en el marco institucional como la prohibición al Banco Central de financiar al gobierno.

* Email: emoron@up.edu.pe. Las opiniones expresadas en este documento no necesariamente representan las de la Universidad del Pacífico. Agradezco a Maria Bernedo por su colaboración.

El marco institucional

El ejercicio presupuestal de un país puede ser un elemento central en el que los intereses del gobierno de turno se hacen explícitos al tener que señalar con claridad cuáles son los usos que se quiere hacer de los recursos públicos y cuál es la estrategia de financiamiento para obtener dichos recursos. En principio este ejercicio involucra a todo el Ejecutivo, al Legislativo y a la ciudadanía en general quien observa, opina y reclama una vez que se hacen públicas las cifras del presupuesto. Además, el presupuesto puede servir como un elemento catalizador para entender que el país tiene una restricción de recursos y que, si bien ésta pueda ser parcialmente expandida a través del endeudamiento, esta decisión obliga al país a arrastrar una presión de pagos de intereses y amortizaciones que debe ser tomada en cuenta. Es decir, las decisiones presupuestales no pueden ser tomadas con una perspectiva miope sino con una de largo plazo.

Por supuesto que el ejercicio de hacer un presupuesto también puede ser un saludo a la bandera y no tener mayor relevancia que un montón de cifras en las que nadie pone atención pues saben que con toda seguridad serán modificadas. El manejo presupuestal de los ochenta está mucho más cerca de la segunda descripción. Dentro del marco institucional de esa época la propuesta presupuestal del Ejecutivo era enviada para ser debatida con el Congreso pero éste tenía la capacidad de agregar ítems al presupuesto sin preocuparse demasiado de si en realidad el financiamiento que se ponía en el papel iba a efectivamente estar presente en la caja fiscal. Esto llevaba a que el Ejecutivo utilizara el presupuesto como una herramienta de negociación política. Sin embargo, es importante recordar que tanto Belaúnde como García tuvieron mayoría en el Congreso por lo que prácticamente no requirieron formar mayores coaliciones.

En este sentido, en los noventa no sólo se recortó la capacidad de los congresistas de introducir ítems en el presupuesto pero además el presidente Fujimori enfrentó una cerrada oposición desde una posición de fragilidad en el Congreso. Fujimori no tenía mayoría en ninguna de las cámaras y, a pesar de que al igual que sus predecesores recibió atribuciones legislativas para iniciar una serie de reformas, la discusión presupuestal de 1991 fue un punto crítico en el enfrentamiento entre el presidente y la oposición.

Esta situación cambió radicalmente cuando en abril de 1992 Fujimori decidió cerrar el Congreso. La presión internacional lo forzó a convocar al Congreso Constituyente Democrático que se instaló a fines de ese mismo año. Como resultado, Fujimori pasó a estar en una posición similar a la de Belaúnde o García, es decir, disfrutando de una mayoría en el nuevo congreso unicameral.

Resulta importante resaltar esto pues el Ejecutivo, debido a las características inherentes al sistema político peruano, goza de importantes prerrogativas con respecto al resto de poderes del Estado. En la ausencia de un contrapeso en el Legislativo se podría suponer que el Ejecutivo tiene a su disposición una gran capacidad para iniciar reformas complejas como puede ser una reforma fiscal o una reforma de los principales programas sociales.

Otro cambio significativo en el marco institucional se dio a fines de los ochenta aunque su verdadero impacto se hizo notar apenas en la década de los noventa. La antigua Dirección General de Contribuciones (DGC) que era una división del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) fue convertida en un ente autónomo presupuestalmente hablando. Así, en 1989 se creó la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). Pero fue durante la administración del presidente Fujimori que esta institución se renovó por completo. Se le dotó de una generosa autonomía presupuestal y se establecieron políticas muy claras de capacitación del capital humano de SUNAT. La prioridad de la SUNAT pasó a ser una profunda reforma fiscal, que detallaremos luego, y una búsqueda de mecanismos para reducir los niveles de evasión, principalmente en el IGV y en menor medida en el impuesto a la renta. Este fue un cambio significativo porque la DGC jamás tuvo una capacidad de fiscalización tributaria.

Sólo durante el final del segundo gobierno de Fujimori se introdujeron una serie de cambios fundamentales al proceso presupuestario. En diciembre de 1999 fue promulgada la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal en Perú con el propósito de establecer lineamientos para mejorar la gestión de las finanzas públicas y contribuir a la estabilidad económica. Se trata de la introducción de reglas presupuestarias a manera de marco normativo general a seguir durante las etapas de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto. La idea es que al respetar ciertas restricciones numéricas, y simultáneamente, adoptar procedimientos más claros y transparentes, se reduce la incertidumbre fiscal lo que, promueve un mayor

dinamismo de la inversión y productividad. Entre otros criterios, establece límites en el déficit del sector público, una regla especial para periodos electorales, así como exige la formulación de un Marco Macroeconómico Multianual (MMM), en la que el Gobierno haga público sus proyecciones macroeconómicas para los siguientes tres años. De esta manera, la Ley de Presupuesto, se formula sobre la base de las proyecciones contenidas en el MMM y se preocupa por que los ingresos respondan a los gastos, cumpliendo con la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal.

Los principales hechos estilizados

Una evaluación de los resultados de las acciones de política fiscal entre 1980 y 2000 muestran los siguientes hechos estilizados:

En los 80s:

- Un creciente déficit fiscal combinado con altas tasas de inflación (ver gráfico 1)
- El Banco Central financiaba significativamente al gobierno (ver gráfico 1)
- Una pesada carga de la deuda, tanto del stock como del servicio (ver gráfico 2)
- Una compleja estructura tributaria (ver anexo 1)
- Un uso intensivo del ISC a combustibles como principal fuente de ingresos (ver gráfico 3)
- Un manejo de la caja fiscal lleno de impuestos destinados (ver anexo 2)

En los 90s:

- Un déficit fiscal convergiendo a cero con tasas de inflación convergiendo a niveles internacionales
- El Banco Central es prohibido de financiar al gobierno
- Una pesada carga de la deuda principalmente externa
- Una estructura tributaria más simple
- Un uso intensivo del IGV -aunque con exoneraciones- como principal fuente de ingresos
- Un manejo centralizado de la caja fiscal

Las principales medidas de política

A inicios de los ochenta, Belaúnde heredó una inflación que venía subiendo a pesar de una serie de fallidos paquetes de estabilización. Para cuando Belaúnde asumió la inflación ya rondaba el 60 por ciento. Las brechas fiscal y externa se habían logrado cerrar temporalmente por el notable shock positivo en los términos de intercambio. En 1979, los ingresos fiscales subieron en 27 por ciento permitiendo reducir el déficit fiscal de 5.1% del

PBI en 1978 a 0.6% del PBI en 1979. El gobierno de Belaúnde intentó frenar la inflación reduciendo el gasto público y desembalsando los llamados precios controlados. Sin embargo, la precariedad del equilibrio fiscal se hizo notar muy rápidamente. La reversión de los términos de intercambio redujo los ingresos fiscales y el déficit fiscal reapareció influido por el masivo programa de obras públicas.

La situación fiscal siguió empeorando pues los aranceles se redujeron en el marco de un programa de liberalización de importaciones. La participación de los impuestos a la exportación y a la importación en los ingresos corrientes pasó de 27% en 1980 a 19% en 1984 del total de ingresos. Pero sin duda el factor más importante fue la negativa del presidente Belaúnde de reducir el programa de inversiones públicas a pesar de que la crisis macroeconómica seguía empeorando con la llegada de un nuevo shock: el fenómeno del Niño en 1983. Esto llevó el déficit fiscal del Sector Público No Financiero a 10.4 % del PBI. El fracaso de Rodríguez Pastor al mando del MEF en controlar el déficit fiscal y la inflación lo condujo a su renuncia a fines de año.

1984 se inició con la promesa de “austeridad sin recesión”. En la práctica el gobierno de Belaúnde inició una reversión de sus políticas. Retrocedió en la liberalización comercial, promovió mayores impuestos sobre los combustibles y la restricción de financiamiento externo finalmente puso un freno al programa de inversiones públicas.

Lo cierto es que cuando Alan García asumió la presidencia la situación fiscal no era tan grave pero aún la economía peruana se encontraba en una situación muy comprometida por el abultado tamaño de su deuda que ponía una severa restricción no sólo presupuestal sino en el mercado cambiario. Esto le permitió a García optar por un programa heterodoxo de estabilización económica que entendía el déficit fiscal como una consecuencia del proceso inflacionario, y no al revés, y que promovía políticas monetarias y fiscales expansivas que, según su análisis, no tendrían por qué ser inflacionarias al existir una amplia capacidad instalada ociosa. La economía peruana seguía teniendo en esa época una larga lista de productos cuyo precio eran dictados por el gobierno (tipo de cambio, energía eléctrica, combustibles, algunos alimentos básicos, tarifas públicas). Dentro de la concepción del equipo económico de entonces, los ajustes “exagerados” de estos precios eran los culpables del proceso inflacionario. Al cabo de menos de dos años el experimento heterodoxo generó

un creciente déficit fiscal que bordeó el 10 por ciento, una inflación de 1722 por ciento en 1988, y precios públicos totalmente desalineados. Esto último generaba crecientes pérdidas en las empresas públicas cuyos déficit eran cubiertos por una creciente emisión monetaria lo que generaba un peligroso círculo vicioso que, finalmente, llevó a la economía a una hiperinflación.

Para fines de 1988 el gobierno se vio forzado a intentar corregir los desequilibrios generados con un paquete que generó una inflación de más de 100 por ciento en setiembre. El paquete fue un fracaso completo y el gobierno nunca quiso enfrentar un ajuste drástico.

Fujimori heredó este problema no resuelto, el cual incluía una presión tributaria de 4 por ciento del PBI y una inflación de 7,650 por ciento. Frente a los hechos, no tuvo mayor opción que un drástico programa de estabilización que sinceró los precios controlados y restringió bruscamente la emisión monetaria dejando flotar administradamente el tipo de cambio. Luego de la masiva corrección de precios (en agosto de 1990 la inflación del mes bordeó el 400 por ciento) se anunció una reforma tributaria en 1991 y la creación del Comité de Caja que tenía como objeto que el gobierno se comprometía a gastar ese día sólo si es que ese día tenía ingresos.

La reforma tributaria inicial se basó en simplificar notoriamente la estructura tributaria. El número de impuestos se redujo de 68 a 5 . Asimismo, para ayudar a las tareas de fiscalización se redujeron una serie de exoneraciones al IGV e ISC aunque éstas no fueron del todo eliminadas. Se fortaleció el principio de caja única eliminando una larga lista de impuestos destinados. Al cabo de tres años la presión tributaria se había duplicado pero aún la base de contribuyentes era muy angosta y el nivel de recaudación seguía siendo insuficiente (ver gráfico 4). Esta situación llevó a que el gobierno optara por una nueva reforma tributaria entre 1994 y 1995. De ese modo, se simplificó aún más el impuesto a la renta para facilitar la fiscalización, se continuó en el esfuerzo de universalizar el IGV reduciendo aún más las exoneraciones pero nunca se pudo eliminar aquellas vigentes para zonas de selva y frontera.

Pero quizás el elemento más importante a destacar en este periodo fue el enorme ciclo político que se vivió producto de la decisión del Presidente Fujimori de intentar la reelección en 1995. El año previo a la elección el gasto se aceleró sistemáticamente a niveles

absolutamente insostenibles (40 % de variación anual). Tal como se aprecia en el gráfico 5, luego de la elección la velocidad de gasto regresó a sus niveles normales e incluso se dio un ajuste.

Para 1997 el gobierno había logrado elevar la presión tributaria a 14.1 por ciento del PBI y con ello cerrar con un déficit fiscal cercano al cero. Sin embargo, estas cifras escondían la fragilidad de lo logrado. Ese año la crisis asiática modificó por completo el escenario internacional. La fragilidad se hizo evidente no sólo por la imposibilidad de frenar el ciclo político sino porque la crisis rusa de 1998 provocó una recesión que mostró con claridad la incapacidad de la política fiscal para actuar contracíclicamente. El Perú, como el resto de economías de la región, no pudo frenar el impacto de las crisis internacionales. Por más que se optó por relajar drásticamente la política fiscal (se tuvo un déficit fiscal de 3 por ciento en 1999 y 2000), la economía tardó mucho en responder a este impulso. Además, en la elección del 2000 a pesar de contar con la recientemente aprobada Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (Diciembre 1999) se volvió a repetir el ciclo electoral (ver gráfico 5).

Finalmente hay que señalar que la fragilidad fiscal también se hizo evidente en tanto los fondos obtenidos por las privatizaciones fueron rápidamente dilapidados (ver gráfico 6). Estos fondos que representaban los ingresos por la venta de stocks terminaron financiando un mayor gasto corriente.

Las grandes lecciones

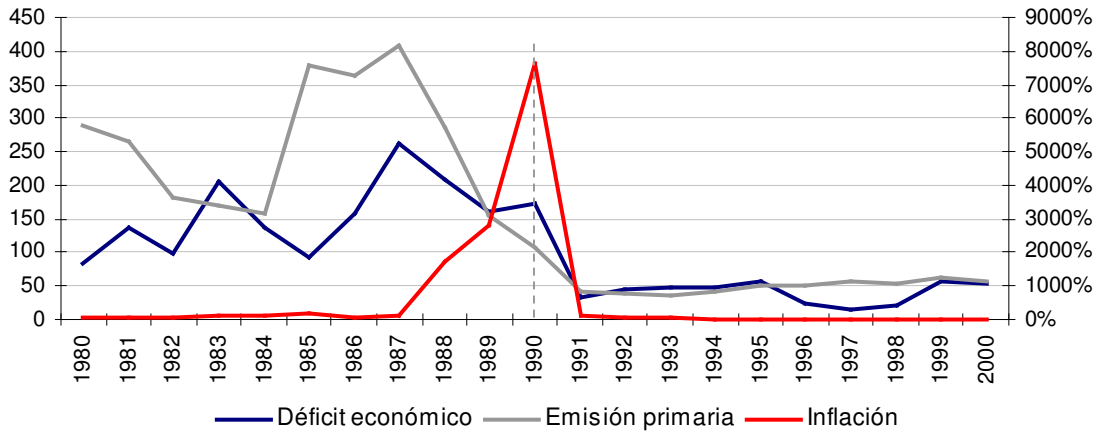
1. La restricción presupuestaria no respeta ideologías. Los gobiernos de cualquier economía emergente pueden intentar por un tiempo engañar a sus ciudadanos pretendiendo que la restricción presupuestaria se puede dejar de lado por razones de mayor importancia o urgencia. Sin embargo, un manejo fiscal irresponsable siempre tendrá –tarde o temprano- el mismo resultado final: una confiscación. Esta confiscación toma muchas formas: una inflación que reduce el valor real de los salarios, un repudio a pagar la deuda interna o externa, una compra obligatoria de bonos públicos a un valor mayor que el del mercado, por decir unas cuantas. No se puede pretender tener la más mínima estabilidad macroeconómica (baja inflación, alto crecimiento) si es que no se respetan los equilibrios fiscales.

2. La política fiscal debería reducir las fluctuaciones macroeconómicas no exacerbarlas. Una de las características distintivas de las economías emergentes es que no responden igual que una economía desarrollada frente a un shock de ingresos fiscales. Mientras esta última responde –hoy- tomando prestado para compensar la reducción –hoy- de ingresos fiscales, la economía emergente se ve forzada a ajustar su gasto. Para completar el problema, las economías emergentes en lugar de tener mecanismos institucionales que les permitan ahorrar en momentos de abundancia fiscal terminan gastando en exceso en los períodos de bonanza macroeconómica. El resultado de esto es que la política fiscal termina amplificando los ciclos macroeconómicos. Esto aumenta la volatilidad estructural de estas economías que típicamente tienen que soportar shocks de términos de intercambio mucho más amplios que los de una economía desarrollada.
3. La ausencia de reglas fiscales deja espacio a la arbitrariedad del ciclo político. Unida a la lección anterior no podemos dejar de señalar la necesidad de tener un mecanismo que combata la tentación de generar un ciclo político. En una economía donde no hay contrapesos efectivos a la arbitrariedad del cambio de la política fiscal se necesita instrumentar mecanismos automáticos que eviten un potencial ciclo electoral que termina por añadir mayor volatilidad.
4. La política fiscal debe rendir cuentas al ciudadano. La gran mayoría de las decisiones de política tributaria y de gasto en estos años se hicieron sin tener una idea de cuál era el impacto distributivo de cada impuesto y de cada programa que se aprobó. La urgencia de las decisiones fiscales siempre justificó la ausencia de una evaluación que permitiera identificar a los afectados por la creación de un nuevo impuesto. Por ejemplo, hasta hoy no se conoce si el IGV es progresivo o regresivo. Por el lado de los gastos, el gobierno no puede año tras año incluir en el presupuesto un conjunto de políticas sociales sin saber cuál es el impacto efectivo en la población objetivo.
5. La caja fiscal debe ser manejada como una caja única. En ausencia de mecanismos institucionales que permitan que el fisco pueda tomar fondos para actuar contracíclicamente se debe privilegiar un manejo flexible de la caja fiscal evitando, evidentemente, impuestos dedicados o fondos destinados.

6. El Estado es un pésimo gestor de actividades empresariales. No es que los gerentes de las empresas públicas sean corruptos por naturaleza, incapaces o incompetentes. El problema no radica ahí sino en que hace falta -al igual que sucede en una empresa privada- que los dueños de la misma establezcan sistemas de incentivos que logren que los administradores tomen decisiones que favorezcan a los intereses de los dueños y no sólo a los de quienes administran la empresa.

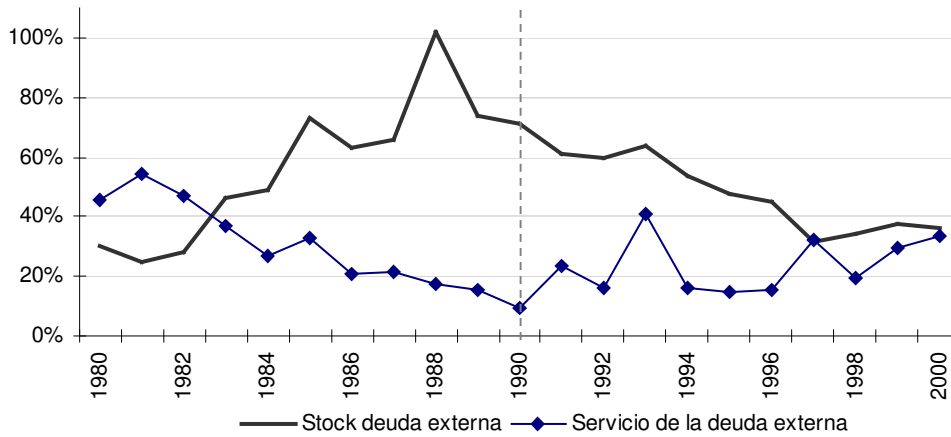
Gráficos

Gráfico 1: Déficit Económico, Emisión Primaria e Inflación anual
(en Millones de Nuevos Soles constantes y Porcentaje)



Fuente: BCRP y Gobierno Central

Gráfico 2: Stock de Deuda Externa Pública sobre PBI y Servicio de la Deuda Externa sobre Ingresos Tributarios (Porcentajes)



Fuente: BCRP y Gobierno

Gráfico 3: Participación del ISC de combustibles y del IGV en los Ingresos Tributarios (Porcentajes)

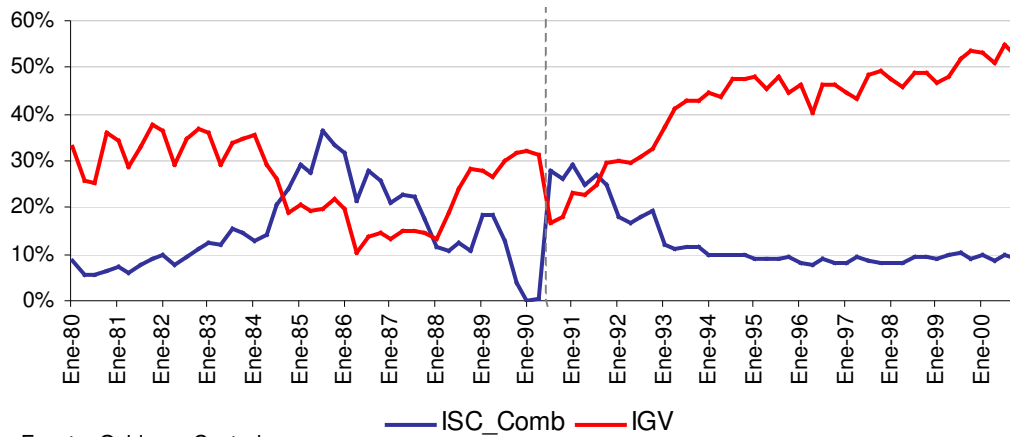


Gráfico 4: Presión Tributaria (Porcentaje de los Ingresos Tributarios sobre PBI)

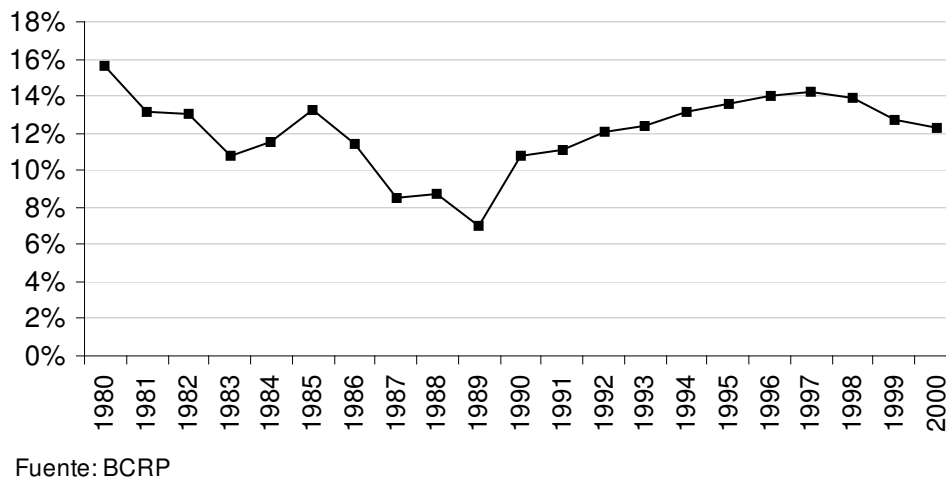
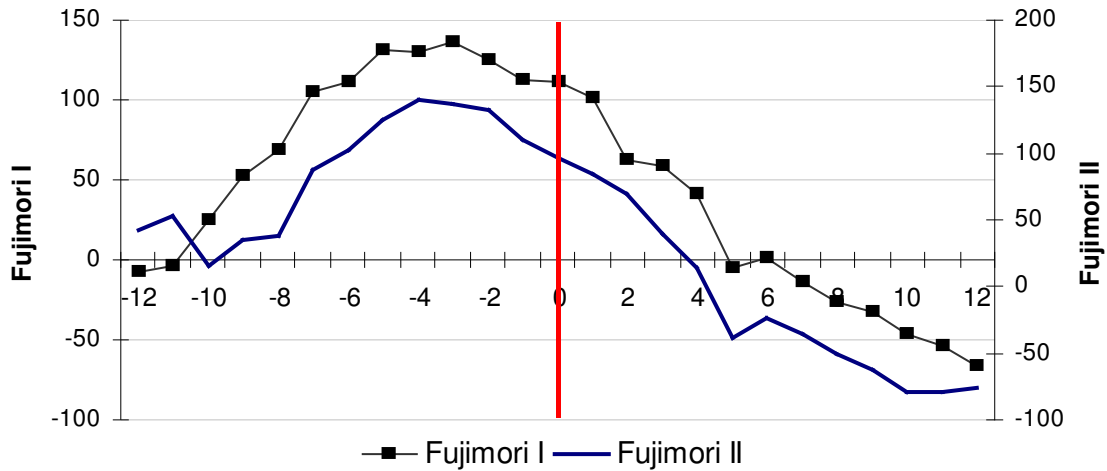
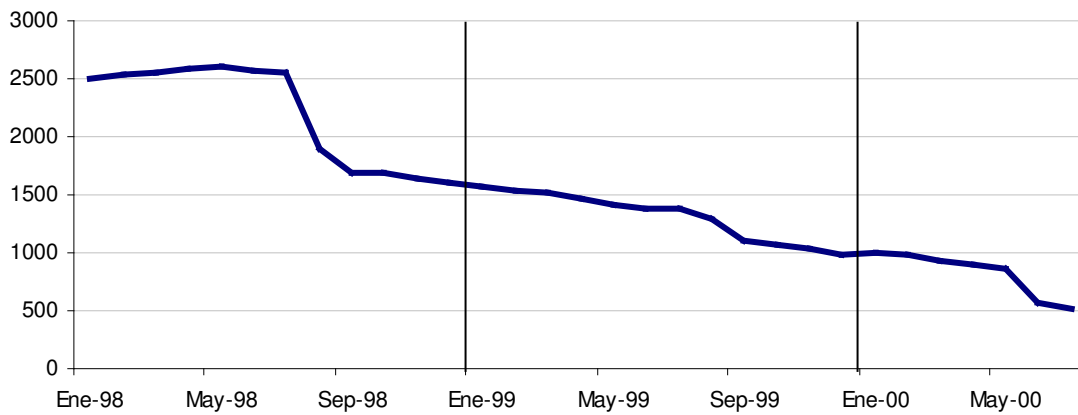


Gráfico 5: Componente cíclico del Gasto No Financiero
(12 meses antes y 12 meses después de las elecciones presidenciales de 1995 y 2000)



Fuente: BCRP

Gráfico 6: Depósitos por Privatización
(Millones de US\$ corrientes)



Fuente: BCRP

Anexo1: Impuestos de los 80 que fueron derogados durante
la Reforma Tributaria de 1991-1992

A los ingresos

1. Impuesto al excedente resultante del ajuste integral de los estados financieros.
-

Al patrimonio

1. Contribución extraordinaria sobre el patrimonio asegurado.
 2. Contribución extraordinaria sobre el patrimonio personal.
 3. Contribución especial sobre el valor de las acciones y participaciones.
 4. Impuesto al patrimonio empresarial.
 5. Impuesto al patrimonio personal.
 6. Impuesto al patrimonio neto personal.
-

A la importación

1. Impuesto adicional Ad Valorem CIF.
 2. Sobretasa a la importación.
 3. Sobretasa temporal a la importación.
-

A la exportación

1. Impuesto adicional a las ventas.
 2. Impuesto adicional ad valorem a la exportación.
 3. Impuesto ad valorem FOB a la exportación.
 4. Sobretasa a la exportación de café en grano crudo.
 5. Impuesto a la exportación de azúcar.
 6. Impuesto a la entrega de moneda extranjera al Banco Central de Reserva.
 7. Impuesto a la exportación.
-

A la producción y consumo

1. Impuesto a los débitos bancarios y financieros.
 2. Impuesto especial a las exportaciones.
 3. Impuesto a la compra y venta de moneda extranjera.
 4. Impuesto a la emisión de certificados de moneda extranjera.
 5. Impuesto adicional a los signos de aviación.
 6. Contribución sobre la venta de combustibles.
-

Impuestos destinados

Fuente: Baca (2000).

Anexo 2: Impuestos destinados

1. Contribución extraordinaria sobre ingresos devengados en 1989.
 2. Impuesto a las remuneraciones de profesionales.
 3. Impuesto sobre los ingresos brutos.
 4. Contribución sobre las planillas de empresas públicas.
 5. Contribución patrimonial de solidaridad (personas naturales).
 6. Contribución patrimonial de solidaridad (personas jurídicas).
 7. Impuesto a los fletes de mar.
 8. Sobretasas al valor FOB de las importaciones.
 9. Sobretasa compensatoria a la importación de alimentos.
 10. Sobretasa flexible a la importación de alimentos.
 11. Derecho específico fijo a la importación.
 12. Sobretasa excepcional a la importación.
 13. Sobretasa a la importación para el fondo ganadero.
 14. Entradas consulares.
 15. Impuesto a las ventas al exterior.
 16. Impuesto a la exportación de productos pesqueros.
 17. Impuesto a la exportación de productos tradicionales.
 18. Impuesto a los viajes al exterior.
 19. Impuesto a los signos de aviación.
 20. Impuesto sobre los servicios de electricidad, telefonía, seguros y publicidad.
 21. Impuesto a la venta de gasolina.
 22. Impuesto a la venta de publicaciones periódicas e importadas.
 23. Impuesto sobre operaciones afectas al IGV.
 24. Impuesto especial al suministro de energía eléctrica.
 25. Tributo especial al suministro de agua.
 26. Impuesto al consumo de energía eléctrica (Cuerpo de Bomberos).
 27. Impuesto adicional de alcabala.
 28. Sobretasa a la venta de pasajes internacionales.
 29. Tributo a los establecimientos de hospedaje y expendio de comida.
 30. Impuesto de patente profesional.
 31. Impuesto a los parques de estacionamiento.
 32. Impuesto a los premios de loterías y rifas.
 33. Impuesto a los premios de carreras de caballos.
 34. Impuesto a los premios con fines de propaganda.
 35. Impuesto único a los terrenos sin construir.
 36. Impuesto a la explotación comercial del juego de bingo.
 37. Impuesto a la explotación comercial del juego de pinball.
 38. Impuesto a las apuestas de carreras de caballos.
 39. Licencia municipal de funcionamiento (1980 al 1990).
 40. Licencia municipal de funcionamiento 1991.
 41. Licencia municipal de funcionamiento (1992-1993).
- Fuente: Baca (2000).