

Universidad Nacional de Ingeniería
FACULTAD DE INGENIERIA ECONOMICA
Y CIENCIAS SOCIALES



“ LAS FINANZAS PUBLICAS
EN EL PERU: 1962 - 1982 ”

TESIS

Para Optar El Título Profesional de:
INGENIERO ECONOMISTA

NIRIA GONZÁLEZ AVILA

LIMA - PERU - 1986

S U M A R I O

I.	INTRODUCCION	1
II.	MARCO TEORICO	6
III.	ANALISIS DE LAS FINANZAS PUBLICAS	16
	1. Situación en 1962 y Junta Militar de Gobierno	16
	2. Primer Gobierno de Fernando Belaúnde Terry: 1963-1968	19
	3. Gobierno de Juan Velasco Alvarado: 1969-1975	37
	4. Gobierno de Francisco Morales Bermúdez: 1976-1980	65
	5. Segundo Gobierno de Fernando Belaúnde Terry: 1980-1982	85
IV.	ANALISIS COMPARATIVO	104
V.	CONCLUSIONES	118
VI.	RECOMENDACIONES	123
	Bibliografía	128
	Cuadros Estadísticos	133

CUADROS ESTADISTICOS

<u>Cuadro N.I:</u> Operaciones del Gobierno Central: 1963-1982	133
<u>Cuadro N.II:</u> Ingresos Corrientes del Gobierno Central 1965-1980	135
<u>Cuadro N.III:</u> Ingresos Corrientes del Gobierno Central 1981-1982	137
<u>Cuadro N.IV:</u> Clasificación Económica de los Gastos del Gobierno Central: 1965-1980	138
<u>Cuadro N.V:</u> Gastos del Gobierno Central: 1981-1982	140
<u>Cuadro N.VI:</u> Egresos del Gobierno Central por Sectores: 1962-1980	141
<u>Cuadro N.VII:</u> Resultado Económico del Sector Público No Financiero: 1972-1982	142
<u>Cuadro N.VIII:</u> Evolución de la Población Ocupada en el Sector Gobierno: 1962-1982	143

Pag.

<u>Cuadro N.IX:</u> Deuda Pública Externa-Coeficiente: Adeudado/PBI. 1962-1982.	144
<u>Cuadro N.X:</u> Coeficiente del Servicio de la Deuda Pública Externa y las Exportaciones de Bienes. 1962-1982.	145
<u>Cuadro N. XI:</u> Deuda Pública Externa-Adeudado por Sectoros Institucionales.1973-1982	146
<u>Cuadro N.XII:</u> Deuda Pública Externa-Créditos concerta- dos, según Fuentes Financieras.1973- 1982.	147
<u>Cuadro N. XIII:</u> Deuda Pública Externa-Créditos concerta- dos por Destino. 1972-1982.	148
<u>Cuadro N. XIV:</u> Deuda Pública Externa-Créditos concerta- dos por plazos de vencimiento.1972- 1982.	149
<u>Cuadro N. XV:</u> Ingresos del Gobierno Central	150
<u>Cuadro N.XVI:</u> Gastos del Gobierno Central	151
<u>Cuadro N.XVII:</u> Ingresos del Gobierno Central (promedio porcentual respecto al PBI)	152

	Pag.
<u>Cuadro N.XVIII:</u> Gastos del Gobierno Central (promedio porcentual respecto al PBI)	153
<u>Cuadro N.XIX:</u> Ingresos del Sector Público (promedio como porcentaje del PBI)	154
<u>Cuadro N.XX:</u> Gastos del Sector Público (promedio como porcentaje del PBI)	155
<u>Cuadro N.XXI:</u> Ingresos Tributarios del Gobierno Central	156
<u>Cuadro N.XXII:</u> Impuestos Directos e Indirectos 1965-1980	157
<u>Cuadro N.XXIII:</u> Producto Bruto Interno (mill. de soles de 1968)	158
<u>Cuadro N. XXIV:</u> Distribución de la carga tributaria por grupos de ingreso familiar	159
<u>G R A F I C A:</u> Gráfica N.1	160

I. INTRODUCCION

INTRODUCCION

El desarrollo implica en cierta forma crecimiento, es decir aumento global y per cápita en la producción de bienes y servicios, pero comprende también un proceso de cambios que afectan parcial o íntegramente, la estructura del sistema social. Pues, sociedad desarrollada es aquella que sabe a donde va, que se adecua en forma ordenada y sistemática al fenómeno de cambio permanente sin perder su identidad, aquella que ha logrado incorporar un ordenamiento jurídico como valor de su pueblo y que cuenta con criterios justos y eficaces para la distribución de la riqueza entre los diferentes grupos, sectores y regiones.

Asímismo, según nuestra Constitución, desarrollar el país es mejorar la calidad de vida y ofrecer mayores oportunidades de progreso para toda la población.

En este sentido, el Estado cobra gran importancia como entidad representativa del Poder Político de la Nación, cuyas principales funciones debe ser:

El manejo de la Política Macroeconómica para lograr un crecimiento estable y balanceado de la economía, para lo cual cuenta con los instrumentos de política monetaria, crediticia, fiscal, comercio exterior, cambio, producción, inversión, remuneraciones y precios.

La construcción de infraestructura física y de los servicios para fomentar el desarrollo de la actividad productiva y comercial.

Gobernar la actividad económica, lo cual implica administrar los recursos escasos de la Nación con el objeto de lograr el máximo bienestar de la población. Ello ocurre a través de la participación organizada de los agentes económicos (entidades del sector público, empresas privadas y familias) en los procesos de producción, inversión, distribución, financiamiento, comercio exterior y otros; para lo cual dispone de instrumentos como: tipo de cambio, aranceles, tasas de interés, tributación, gasto público.

La regularización de la actividad empresarial determinando requisitos, garantías, obligaciones y límites.

La intervención directa en la producción de bienes y servicios fundamentales para el crecimiento estable de la economía y de aquellos que son esenciales para garantizar las necesidades básicas de toda la población.

La formulación de los planes de desarrollo de mediano y largo plazo, en vista a superar los problemas estructurales del aparato productivo, lograr una mayor competitividad en el mercado nacional y potenciar la capacidad negociadora del país con el extranjero.

Esto nos lleva a reflexionar, sobre la importancia y necesidad de la participación del Estado en el desarrollo económico del país. Pues el proceso de desarrollo que se da en la sociedad peruana, está ligado al papel que le ha correspondido desempeñar, más aún, durante la década del 70 que representa la época de la nueva política económica, en la cual se da un considerable aumento de la participación estatal reduciéndose un tanto la participación del capital extranjero.

Por tal motivo, este estudio tiene por objeto evaluar el grado de participación del Estado en el proceso de desarrollo económico del país a través de las Finanzas Públicas, teniendo en cuenta los instrumentos fiscales y, a partir de allí plantear algunas recomendaciones.

Por ello he elegido el período que abarca desde el año 1962 hasta 1982, por encontrarse dentro de este período los años que significaron gran cambio para el país, ya que se da una progresiva participación del Estado en la economía.

En el cuerpo central del trabajo, que es el Análisis de las Finanzas Públicas, se analiza cada gobierno por separado teniendo en cuenta la política económica seguida, principalmente, en lo que se refiere a la política fiscal y los objetivos de cada uno de ellos.

Asimismo, se tiene en cuenta el déficit como resultado de la incongruencia entre los ingresos y gastos fiscales, su financiamiento, los ingresos y dentro de éstos los impuestos, los gastos, el rol de las empresas públicas y el endeudamiento tanto interno como externo resultado de los grandes déficits en que incurrió el sector público.

Se enfatiza más que nada en las cuentas del gobierno central, por ser éste el subsector más importante en términos de la utilización de recursos y en segundo lugar porque sus ingresos corrientes corresponden precisamente a los ingresos obtenidos por tributación (que cubre el mayor porcentaje de los ingresos corrientes). Sin embargo, también se tiene en cuenta el resto del sector público, principalmente las Empresas Públicas sobre todo a partir de 1968, ya que después de ese año, se dá una mayor participación del Estado en la actividad empresarial.

Este análisis se ha hecho teniendo en cuenta los planes y/o planteamientos políticos de cada uno de los gobiernos, a la vez que se ha trabajado con las memorias del BCR, Los

presupuestos que se encuentran en el Ministerio de Economía, datos de revistas y periódicos. También se ha consultado otros trabajos cuyos temas son afines.

En el trabajo también se hace un Análisis Comparativo de los cuatro períodos analizados en lo que se refiere a los ingresos, los gastos y la evolución de los ingresos tributarios por tipo de impuesto y agrupados en impuestos directos e indirectos.

II. MARCO TEORICO

II. MARCO TEORICO

- 1º. La política económica seguida en nuestro país durante los períodos analizados ha sido influenciada en gran medida por la recetas tradicionales monetaria y keynesiana y por la cepalina.
- 2º. La corriente neoliberal que postula la mínima intervención del Estado en la actividad económica y el mercado de libre competencia como el mejor asignador de recursos, tiene por objeto mantener el equilibrio interno y externo y, en el área fiscal su fin es mantener un presupuesto equilibrado.
- 3º. A consecuencia de la gran depresión de los años 30 nacen los planteamientos keynesianos y según Keynes la economía capitalista podía ser regulada para que funcione mejor sin perder su esencia capitalista con un rol más dinámico del Estado en la economía. Aquel entonces había desempleo generalizado de recursos y los precios monetarios eran casi estables.

4º. Ambas recetas de política económica han sido aplicadas en nuestro país , pero no han dado los resultados esperados porque los supuestos que lleva implícito cada teoría no han existido.

ASI: - La existencia de un poder central y hegemónico (gran capital financiero, industrial y comercial relacionado con el capital transnacional) tiene cierto control monopólico del mercado (a quienes el sistema de libre competencia favorece) alrededor del cual se articulan los otros grupos.

El desempleo existente es estructural y por otro lado hay un gran porcentaje de subempleo.

Hay inflación en crecimiento.

En cuanto a la participación del Estado, ésta ha sido cada vez mayor, más aún, después del 68.

5º. El gobierno del General Velasco es el que da importancia a los planteamientos cepalinos, ya que según CEPAL para salir de la pobreza y el subdesarrollo eran necesarios la reforma agraria, la industrialización y la planificación, tareas donde la participación del Estado sería fundamental.

6º. Nuestro país enfrenta hechos que caracterizan nuestra realidad, de manera que la aplicación de tales políticas no hace posible la solución de los problemas económicos (sigue existiendo inflación, recesión, desempleo, desigualdad en los ingresos). De allí, que sea necesario un cambio pero teniendo en cuenta cómo los grupos de poder que dominan el sistema se articulan y controlan el proceso productivo, los límites que imponen los recursos del país y nuestra relación con el sistema internacional, a la vez que ^{se} deben formular políticas acordes con la realidad.

7º. A continuación presento los planteamientos: MONETARIO y KEYNESIANO por ser los que más se han aplicado en nuestro país.

CORRIENTE NEOLIBERAL O MONETARIA

1.- SUPUESTOS Y CONCEPCION TEORICA

El monetarismo se mueve dentro de la estructura teórica elaborada por los clásicos. Para los miembros de esta escuela, el mercado es una institución económica, que en general funciona correctamente.

La actividad económica y social debe basarse en un capitalismo competitivo, en el que todo se organiza en base a la empresa

privada que opera en un mercado libre, lo cual asegura la libertad política. Al adherirse a la filosofía de los derechos del individuo, puede decirse que los neoliberales asignan al mercado tareas éticas -proteger y fomentar la libertad del individuo- y políticas- la atomización del poder privado y la protección de los derechos de las minorías. La organización de la actividad económica mediante el intercambio voluntario supone la participación mínima del Estado, la cual debe limitarse: al mantenimiento de la ley y el orden para impedir el uso de la fuerza de un individuo sobre otro, para hacer cumplir los contratos contraídos voluntariamente, definir el significado de los derechos de propiedad, interpretar y hacer cumplir esos derechos, proveer para la defensa nacional y proveer un dinero estable.

El monetarismo, también fundamenta la teoría de las ventajas comparativas orientada hacia un comercio internacional libre. Por lo tanto, al igual que los clásicos, se resalta el hecho de que el mecanismo de mercado es el mecanismo básico de la distribución del ingreso y la asignación de recursos.

2.- EN EL AREA FISCAL

Según Friedman, las medidas apropiadas consisten en realizar un Programa de Gastos de acuerdo con lo que la comunidad quiere hacer a través del Estado en vez de hacerlo privadamente, en este programa no deberían tenerse en cuenta para nada los problemas

anuales de estabilidad económica. Los tipos impositivos se plantearían en forma que produjeran suficientes ingresos para cubrir los gastos proyectados, tomando el promedio de unos años con otros; aquí también sin considerar para nada los cambios en la estabilidad económica de cada año.

Finalmente, hay que evitar los cambios erráticos, tanto en el gasto como en los impuestos. Claro que a veces es inevitable tener algunos cambios.

3.- RECOMENDACIONES DE POLITICA ECONOMICA

Reducción del intervencionismo estatal a partir de:

- * Eliminación de la gran mayoría de control de precios.
- * Eliminación del empleo improductivo en el sector público.
- * Implementación de una política monetaria rígida.

Estímulo a la actividad privada, tanto nacional como extranjera, así mediante la reducción de controles de precios de los productos finales.

La libre competencia en todos los mercados: financiero cambiario, comercio exterior, trabajo, mercancías.

Apertura al comercio internacional, reduciendo tarifas arancelarias y eliminando los controles de las

importaciones.

El tipo de cambio, la tasa de interés y los precios de los productos básicos deben reflejar el precio de equilibrio en el mercado libre.

Se debe congelar sueldos y salarios para evitar presiones inflacionarias.

Por lo tanto los economistas liberales sostienen que la no intervención del Estado en la vida económica, asegurará la consecución del equilibrio general en la economía, como resultado del libre accionar y de la decisión racional y eficiente de consumidores, empresarios, propietarios de los factores productivos. Asimismo, se oponen a la intervención del Estado en el manejo económico, amparados en la mala administración e ineficiencia que éste demuestra, dado que perjudica a la sociedad en su conjunto.

CORRIENTE KEYNESIANA

1.- SUPUESTOS Y CONCEPCION TEORICA:

Los supuestos básicos para que la teoría de Keynes funcione son:

- * Desempleo generalizado de recursos (gran volumen de capacidad ociosa de producción y un gran desempleo de mano de obra), y

- * Precios monetarios estables, es decir un mundo no inflacionario (los problemas de inflación no existían al nivel de generalidad que existen en el mundo actual).

Esta situación es la que predominaba en los inicios de los años 30 a nivel de cada país, y esto es lo que explica el rol fundamental que tiene el efecto-ingreso en la Teoría Keynesiana. El efecto ingreso es el impacto que sobre la demanda tiene un incremento en el ingreso disponible para gastar, esto es, un factor clave en la explicación Keynesiana de la determinación del nivel de producción.

Según Keynes uno de los mecanismos principales a través de los cuales opera el efecto ingreso es la demanda de inversión. Pues la inversión entendida como la demanda de bienes de capital por su naturaleza implica incertidumbre, esto quiere decir, que cualquier evento de carácter político o económico, interno o externo, pueden hacer cambiar las expectativas del inversionista, y por lo tanto, hacerlo cambiar de opinión respecto a sus proyectos de inversión. De allí que Keynes dijera que el comportamiento volátil e incierto de los inversionistas era el causante de la inestabilidad del nivel de producción nacional, es por eso que él propuso la entrada agresiva del gobierno como regulador del nivel de producción vía sus políticas de gasto agregado y colección de impuestos.

2.- EN EL AREA FISCAL:

Para Keynes existe un nuevo mecanismo no monetario de ajuste, el llamado multiplicador. El ingreso se incrementará ante un cambio en la inversión o en cualquier otra variable exógena. Pues él argumenta que hay una relación de multiplicación entre los gastos autónomos (gastos no inducidos por el ingreso) y el ingreso total, de tal manera que un cambio en aquellos, producirá un ^{mayor} cambio en éste.

De éste análisis ingresos-gastos se deduce que la política fiscal tendrá un impacto más potente en el ingreso y en el empleo que la política monetaria.

Los instrumentos principales que utiliza son los impuestos y el gasto público.

3.- RECOMENDACIONES DE POLITICA ECONOMICA

Keynes concluyó que si se quiere evitar las depresiones económicas, el Estado debe intervenir en la economía y estimular la demanda agregada.

- * El Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través

de su sistema de impuestos, fijando las tasas de interés y quizás por otros medios.

- * Se debe activar la demanda agregada a través del gasto público y actuar sobre el nivel de ingresos nacionales vía la colección de impuestos.

El volumen del gasto gubernamental compite con los otros componentes de la demanda agregada por la producción nacional, y su impacto sobre el nivel de producción nacional es similar al de la inversión.

El volumen de impuestos afecta directamente la capacidad de gasto de los individuos, de allí que sólo dispondrán de lo que se llama ingreso disponible. Esta disminución afectará el componente de la demanda global que depende del ingreso o sea el consumo.

Finalmente, podemos decir, que Keynes no planteó un cambio revolucionario del capitalismo, ya que defendía la vigencia del individualismo y la libertad personal. Cumplió con aclarar que apoyaba la ampliación de las funciones del gobierno como el único medio practicable

de evitar la destrucción total de las formas económicas existentes y de promover el funcionamiento afortunado de la iniciativa individual.

III. ANALISIS DE LAS FINANZAS PUBLICAS

III. ANALISIS DE LAS FINANZAS PUBLICAS

1.- SITUACION EN 1962 y JUNTA MILITAR DE GOBIERNO

El clima de descontento que había en el país, provocado por la política económica que llevó a cabo el gobierno de Prado (política económica liberal que tenía por objeto promover la inversión extranjera y la rentabilidad del sector privado) y por la crisis que se vivió durante los años 56-59, que llevaron a un retraso en el crecimiento económico, hizo que en 1962, en vez de realizarse nuevas elecciones, se diera un Golpe de Estado, asumiendo el poder el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, presidido por el General Ricardo Pérez Godoy, siendo reemplazado después por el General Nicolás Lindley.

La política económica regresó a su papel pasivo, al haberse saneado la Balanza de Pagos (gracias al auge de la pesca), y el gasto público pudo recuperarse al generar la expansión económica un aumento de los ingresos tributarios.

Asimismo, bajo este gobierno militar se expandieron los gastos de bienestar social, para lo cual se acondicionó

la estructura administrativa, pues en el año 1962, el 32.6% y el 21.2% de los egresos del gobierno central correspondían a los sectores sociales como al sector administrativo respectivamente. Ver Cuadro N.VI.

En cuanto a la ejecución presupuestal, ésta arrojó apreciable déficit, ocasionado por un menor ingreso sobre lo calculado y un fuerte incremento en el nivel de gastos, el cual fué financiado con fondos propios depositados en el sistema bancario y con recursos adicionales provenientes del ahorro privado. Por eso, el déficit fiscal tuvo escasa incidencia monetaria (se mantiene la estabilidad monetaria). (1).

Respecto al coeficiente del servicio de la deuda pública externa (servicio de la deuda pública externa/exportación de bienes) y al coeficiente de la deuda pública externa (adeudado/PBI) se puede decir que alcanzaron el 7.3% y el 6.8% respectivamente. Ver Cuadros N.IX y X.

Por otro lado, el Gobierno Militar introdujo una serie de re-
formas institucionales útiles: reforma del servicio de agua y desagüe de Lima (COSAL), autofinanciado a través de tarifas suficientes para cubrir los costos de operación y expansión; y la creación del Banco de la Vivienda que amplió las actividades de una agencia ya existente. Este Banco en su primer

(1) BCR: Memoria de 1962.

año jugó un papel importante al organizar el influjo del capital privado extranjero y de préstamos oficiales para vivienda popular (vivienda de clase media), después concentró su esfuerzo en la supervisión y financiamiento del sistema de mutuales de ahorro y préstamos.

También mediante el D.L. 14260, Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República, se estableció en el país, el Presupuesto por Programas, que convierte al Presupuesto en un importante instrumento de Política Económica, Programación y Administración. Este Presupuesto se introdujo en 1963. (2).

Las ideas reformistas de los jóvenes oficiales presionaron para que se lleve a cabo una reforma de la propiedad y una política más favorable a la industria, pero a pesar de un primer intento de reforma agraria en el valle de la Convención y de la creación del Instituto Nacional de Planificación, las divisiones dentro de las fuerzas militares llevaron a nuevas elecciones en 1963, (3), en la cual ganó el partido Acción Popular encabezado por Fernando Belaúnde Terry al ampliar su base de apoyo entre las clases medias urbanas, los pequeños agricultores e industriales, ya que en su programa adoptó una estrategia económica desarrollista, basada en la inversión pública en carreteras e irrigaciones destina-

(2) FITZGERALD: La Economía Política del Perú 1956-1978. 1981. Pag.242.

(3) Idem. Pag. 69.

das a generar nuevos ingresos y oportunidades de empleo, al mismo tiempo, que promete "justicia social", no sólo en términos de participación política, sino también de acceso a los nuevos servicios de salud y educación. Otro elemento clave fué la propuesta de la Reforma Tributaria, punto que será tratado más adelante.

2.- PRIMER GOBIERNO DE FERNANDO BELAUNDE TERRY: 1963-1968

Al comenzar este nuevo período la actividad económica continuó su desarrollo, debido principalmente al elevado nivel que mantuvo la inversión y al ingreso de capitales a corto plazo, estimulados por el clima de confianza que creó la forma ordenada en que se llevó a cabo el proceso electoral y por las seguridades que dió el nuevo gobierno de continuar el sistema vigente de libertad de comercio y de cambios.

Pues el objetivo principal de la política económica fue asegurar la estabilidad económica y la convertibilidad del sol para estimular la inversión nacional y extranjera (4). Asimismo, contó con un basto programa basado en la inversión pública (en carreteras, irrigaciones, hospitales, etc) y, en gastos corrientes para los servicios sociales, particular-

(4) FITZGERALD: op. cit. Pag. 292.

mente educación y salud. Pero lo principal de la plataforma de Belaúnde fué la propuesta de reforma tributaria, basada en: (5)

Un nuevo y más alto impuesto a la renta.

La introducción de un impuesto territorial progresivo sobre la tierra y los bienes raíces.

Un impuesto patrimonial al capital accionario de las empresas.

Un aumento arancelario.

Sin embargo, la tendencia habida en los inicios fue decayendo y el principal factor que contribuyó a esto fueron los constantes y crecientes déficits fiscales, así como el desequilibrio de la balanza de pagos.

Es por esto, que la estructura fiscal, como parte de las Finanzas Públicas, puede considerarse como un elemento crucial de la política económica, ya que es un medio para movilizar recursos capaces de alimentar las actividades estatales, sobre todo la inversión pública.

Si hacemos un análisis del funcionamiento de las Finanzas Públicas durante este período, veremos que:

(5) KUCZYNSKI: Democracia bajo presión económica, El Primer Gobierno de Belaúnde: 1963-1968. 1980.

El déficit económico del gobierno central se mantuvo creciente durante estos años, menos en el 68, que -- hay una caída, este punto será tratado más adelante.

En el 63 y 66 el ingreso corriente del gobierno no es suficiente ni siquiera para financiar sus gastos corrientes, creándose así, un desahorro en cuenta corriente. Respecto al PBI la brecha aumenta de 1.1% en 1963 á 4% en 1967, llegando el déficit en 1967 al orden de 6.2 miles dde millones de soles, sobre un gasto total de 29.9 miles de millones de soles. Ver Cuadro N.I.

Estos déficits tenían que ser cubiertos buscando recursos de otras fuentes, es por eso que se financió con recursos internos provenientes del crédito bancario, en especial del BCR, y también, con préstamos externos provenientes de centros financieros o instituciones oficiales internacionales; todo esto aumentó el endeudamiento externo del sector público.

Respecto a los Ingresos, la mayor parte del ingreso corriente del gobierno consistía en ingresos impositivos del gobierno central, pues los gobiernos locales eran una fuente secundaria de ingresos y las empresas públicas, aunque aumentó su escala de operación, no llegó a hacerse significativo en términos del conjunto de la economía.

Los ingresos corrientes aumentaron casi al mismo ritmo que el PBI durante los primeros años, generando que la relación ingresos corrientes/PBI se mantenga más o menos constante en 13.4%, aumentando esta relación en los dos últimos años a 15.1% y 16.3% respectivamente. Por otro lado, se observa que la presión tributaria también se mantiene más o menos constante en los primeros años en 12%, aumentando en el 67 y 68 a 13.4% y 14.5% respectivamente. Ver Cuadro N. II.

Se esperaba del gobierno una política tributaria activa y progresiva, sin embargo, en vez de esta política que hubiera buscado reforzar y aumentar la tributación mediante el impuesto a la renta y tributación sobre la propiedad, las medidas tributarias iniciales del gobierno disminuyeron la carga tributaria sobre las empresas, ampliando las exoneraciones sobre los impuestos directos a los ingresos y sobre los derechos de importación atribuido al sector industrial. La estrategia era proporcionar estímulo a la inversión privada y elevar simultáneamente los ingresos a través de impuestos que fueran de fácil recaudación.

Se otorgaron exoneraciones importantes de impuestos, especialmente en la industria manufacturera, pues el ejecutivo amplió una de las dos leyes de promoción industrial (Ley 9140, junio 1940) dejando virtualmente libre de impuestos a las nuevas inversiones industriales en la selva. Al mismo tiempo, el mismo decreto convirtió a Iquitos en Puerto Libre. Esta

Ley también daba marco legal para la creación de parques industriales.

La pérdida de rentas públicas como resultado de las exoneraciones para la selva y parques industriales fueron sin embargo, pequeño en comparación con la pérdida proveniente del establecimiento de las plantas de ensamblaje automotriz, auspiciados por el D.S. 80, de noviembre de 1964. El decreto permitía la firma de contratos entre el Estado y un número limitado de plantas de ensamblaje de autos, permitiéndole que éstos últimos importaran con derechos de aduana reducidos la maquinaria y todas las piezas ^y componentes necesarios para ensamblar carros en el país (16 plantas entre 1964-1967. (6)

El aumento habido en los ingresos corrientes como en la presión tributaria se debió más que nada a la reorganización del sistema impositivo, como resultado sobre todo, del aumento de los aranceles sobre las importaciones de bienes de consumo llevados a cabo en 1964 y actualizado en 1967. Estos aranceles gravaban con elevadas tasas a dichos bienes, obteniéndose un promedio arancelario superior en 30 y 40 puntos al de las décadas anteriores; asimismo, las tarifas ad valorem fueron adquiriendo paulatinamente mayor importancia que las específicas. (7)

(6) KUCZYNSKI: Democracia bajo presión económica, el primer Gobierno de Belaúnde: 1963-68. 1980.

(7) BCR. El Proceso de Liberalización de las Importaciones: Perú 1979-1982. 1983 - Pag.2

De otro lado los impuestos (indirectos) a la producción y consumo fueron la fuente principal de los ingresos impositivos, dado que éstos se elevaron. Se basaba esencialmente en timbres (sobre el alcohol y el tabaco), pero también el gobierno introdujo algunos impuestos a bienes suntuarios, así sobre los automóviles.

No obstante estos cambios, lo principal de la reforma tributaria planteada por Belaúnde referente a tasas más altas del impuesto a la renta, de la introducción de un impuesto territorial sobre los bienes raíces y de un impuesto patrimonial - sobre el capital accionario de las empresas, fueron bloqueados por el Congreso a pesar del creciente déficit fiscal existente y, recién se aprobaron en junio del 68, cuando era inminente un golpe de estado.

En cuanto a los GASTOS, es sabido que el primer destino del ingreso es la financiación del gasto corriente del gobierno, por constituir éstos: remuneraciones, compra de bienes y servicios, gastos en defensa e intereses de la deuda tanto interna como externa.

Si vemos el Cuadro N.III, podemos observar que los gastos corrientes durante el período han sido crecientes y superior a los gastos de capital en un promedio de 4.1 veces.

Esto se debió a muchos factores siendo el principal las

tasas crecientes de los gastos de consumo (sobre todo sueldos y salarios) debido a la expansión del sector público, en especial del gobierno central, y dentro de éste los ministerios económicos y sociales, que fueron el principal objetivo del gobierno de Belaúnde. Esto llevó a un aumento del empleo en el sector público, siendo la tasa de crecimiento promedio 5.8%.

Asimismo, las transferencias que representan los gastos corrientes en seguridad social, pensiones, etc. reflejan la expansión de la burocracia y la cobertura del seguro social (aunque en 1968 sólo 1/3 de la PEA convencional, sobre todo empleados estaban cubiertos por el seguro social) (8). Pues la contribución al seguro social por parte del Estado, en promedio, entre 1963-1968 fué 317.1 millones de soles (soles del 73), no habiendo contribuido en 1968. (9)

En cuanto a los intereses, el pago cada vez mayor de éstos se debió al creciente endeudamiento del Estado.

Si analizamos que sectores fueron los más favorecidos, vemos en el Cuadro N.IV, que son los sectores sociales y administrativos, ya que en conjunto representan más del 50% de los egresos, siendo en el 63 el 52.8% y en el 68 el 59.3%.

(8) FITZGERALD: op. cit. Pag.271

(9) LA PRENSA - Raíces de la Crisis - 1982 - Pag.24.

Respecto al primero, esto se debió a que la educación y salud (en especial educación) fueron dos de los principales objetivos políticos de Belaúnde, en parte como medio para ganar el apoyo político de las masas urbanas y en parte como intento de mejorar la productividad de la mano de obra en previsión de las necesidades del sector manufacturero. En este sentido, los gastos del gobierno en educación pública fue grande, pues en promedio durante el período 63-68, del 43.3% presupuestado para educación, salud y transportes, el 54.5% fué destinado a educación. Según el INP se tiene lo siguiente: (10)

POBLACION ESCOLAR MATRICULADA POR NIVELES EDUCATIVOS
(miles de alumnos)

	1960	1965	1970
<u>TOTAL</u>	<u>1673.3</u>	<u>2512.8</u>	<u>3547.8</u>
Primaria 1	1440.0	2054.0	2750.0
Secundaria 2	198.3	379.6	674.0
Fuerza Magisterial	4.0	14.7	18.2
Universitaria	31.0	64.5	105.6

- | 1 | incluye preescolar
| 2 | incluye secundaria común y técnica

La atención de matrícula promedio en el decenio ha sido de 187,400 personas por año, correspondiendo atender al

(10) INP. Anexo de las Proyecciones de las Variables Económicas para la Formulación del Plan de Desarrollo 71-75.

Estado el 83.3% de esta población.

La tasa promedio de crecimiento anual de la matrícula ha sido 6% en primaria, 13% en secundaria, 16.4% en formación magisterial y 10.2% en educación superior universitaria.

En 1970 el número de universidades fue 33, de las cuales 21 pertenecen al sector público.

En cuanto a la salud, este sector fue descuidado, pues sólo se puso énfasis en la preparación de más médicos debido al escaso presupuesto, ya que en promedio (años 63-68) del 43.3% presupuestado para educación, salud y transporte, sólo se le dedicó el 15.2%. (11)

Como consecuencia de esto, en la década del 60, decayó los niveles de asistencia médica. También vivienda fue descuidada y las principales inversiones en éste sector fueron dirigidas a viviendas para la clase media limeña.

En cuanto al segundo, se debió más que nada al crecimiento del Ministerio de Hacienda y Comercio como consecuencia del crecimiento de nuestros pagos financieros que representó en el 68 el 13.5% del gasto total.

(11) LA PRENSA: op.cit. Pag.25.

También podemos ver que durante este período, el sector menos favorecido fué el sector productivo, sin embargo, la inversión del sector fiscal que constituye el factor más dinámico del crecimiento de la economía, fué canalizado principalmente, a obras de infraestructura agrícola y de transportes; asimismo, a cubrir parte de los altos costos de producción de la industria del sector manufacturero que dependía fuertemente de insumos importados, y del sector minero que durante este período demandó también elevados niveles de inversión con alto componente importado.

La dependencia de insumos y bienes de capital importados llevó a partir del 65 a una gran pérdida de ingresos fiscales así como al crecimiento de las importaciones, que aunado al deterioro de las exportaciones generó un fuerte desequilibrio de la Balanza de Pagos, el cual a su vez llevó a devaluar significativamente en 1967.

Este intenso esfuerzo de inversión pública y el alza de gastos corrientes desencadenaron la utilización de créditos externos e internos, pero la participación del sector fiscal en el PBI no mostró una mejora proporcional. Entre los factores que explican este fenómeno podemos citar:

- a) El menor rendimiento relativo de los impuestos directos, sobre todo, en la actividad minera en la que diversas disposiciones legales y contractuales impidieron que

los incrementos de precios de algunos de esos productos se reflejan en una mayor recaudación.

- b) Las liberaciones excesivas, otorgadas al amparo de las leyes de promoción, determinaron que las importaciones sujetas a derechos aduaneros constituyeran un porcentaje cada vez menor de las importaciones totales.
- c) La evasión tributaria y el contrabando contribuyeron también, en importante medida, a esa menor participación del Fisco en el PBI.

En conjunto se vé un patrón más desarrollista que el existido anteriormente, aunque el ingreso fiscal no fué suficiente para cubrir todos los gastos, lo cual condujo a déficits económicos y financieros de gran magnitud.

Si tomamos en cuenta las EMPRESAS PUBLICAS, vemos que la estructura habida hasta antes de este gobierno no se alteró significativamente, siendo el sector empresarial del estado relativamente pequeño, pues entre las empresas que existían se encontraban: los Estancos de la venta de Coca y Sal, la Fundición de Acero en el Cañón del Pato a cargo de la Corporación Peruana del Santa, la Empresa Petrolera Fiscal, Corpac y otros. Aunque se aumentó la escala de operación, éste sector no fué significativo en términos del conjunto de la economía.

Durante este gobierno aumentaron las inversiones en los sectores metalúrgicos e hidroeléctricos y se amplió la actividad de los Bancos Estatales (BCR, Banco Hipotecario del Perú; Banco de Crédito Agrícola, Banco Minero, Banco Industrial), fundándose en 1964 el Banco de la Nación para ocuparse de las operaciones de cobro de impuestos y pagos corrientes del gobierno que hasta ese momento había estado en manos de un consorcio de bancos privados.

Por otro lado, al sector público no se le puede considerar un elemento central de la economía, ya que las empresas públicas habían sido formadas para apoyar al sector privado suministrando los insumos baratos (acero, energía, financiación) que los capitalistas y sobre todo, las multinacionales comprometidas en la industrialización necesitaban.

El patrón de producción estuvo determinado por estas necesidades, así por ejemplo: la asignación de la mayor parte del crédito a la agricultura de exportación, y no por una estrategia centralmente determinada. Por tal estas empresas no estaban en capacidad de reactivar el proceso de acumulación, dado que además destacaron, por su incompetencia y tendencia a generar considerables pérdidas, aunque esto último se debió más que nada a la política de precios del gobierno (así, tarifas subsidiadas para la energía, vendida a las compañías privadas de distribución o bajos intereses para los préstamos industriales), como a su ineficiencia debido

a la mala administración.

En cuanto a la DEUDA, se puede decir, que ésta se hizo necesaria, dado que los déficits tenían que ser cubiertos ya sea con endeudamiento interno o externo. En nuestro caso tuvimos ambos. Por un lado el endeudamiento interno fué cubierto en su mayor parte por el BCR (emisión monetaria) y también por el Banco de la Nación, y por otro lado, el endeudamiento externo con préstamos de centros financieros (bancos comerciales) o instituciones oficiales internacionales (FMI, BM, BIRF, y otros).

El endeudamiento externo por parte del sector público se tornó creciente debido a la tendencia que hubo en cuanto al incremento de las operaciones de crédito con el exterior para financiar los diversos proyectos de inversión.

De acuerdo a las cifras oficiales, ver Cuadro N.IX, el monto de lo adeudado se fué incrementando llegando a ser crítico en 1967 y 1968, ya que la deuda pública externa respecto a la economía nacional fue excesivamente grande, puesto que representaba en esos años el 13.6% y 15.7% del PBI respectivamente.

De igual manera durante estos dos años el servicio de la deuda pública externa sobrepasó las posibilidades nacionales, ya que según los medios financieros se estimó que la capaci-

dad de endeudamiento de un país se encuentra en niveles cuando los servicios de la deuda (intereses más amortización) están entre el 10% y 12% del valor de las exportaciones. (12) Pues en nuestro caso, según se muestra en el Cuadro N.X, representaron el 13.7% y 15.4% respectivamente.

Este incremento de la deuda trajo consigo mayores déficits fiscales, los cuales a su vez ejercieron presión inflacionaria sobre la demanda global (13) y nos llevaron a la gran crisis del 66-69, siendo el 67 el año crítico, dado que hubo una gran devaluación (40%), las exportaciones decayeron debido a que el precio de éstas se debilitaron, se estancó la producción minera, aumentaron rápidamente los precios de los insumos importados, el PBI sufrió un decrecimiento, al mismo tiempo que nos encontrábamos con gran déficit tanto económico como financiero.

Por lo tanto, podemos decir que en 1968, la economía se encontraba en un proceso de reajuste y adaptación a las nuevas condiciones generadas por la devaluación monetaria de setiembre del 67. En este sentido, se dió la Ley 16900 el 6 de marzo de 1968, denominada ley para la racionalización y reorganización fiscal, la cual tenía algunos méritos: (14)

(12) VIRGILIO ROEL: La Crisis General del Capitalismo y de la Economía Peruana. 1978 - Pag.11.

(13) BCR: Memoria de 1966.

(14) KUCZYNSKI: op.cit.

- Incluía un aumento del 10% en la tasa de impuestos a las utilidades.
- La introducción de un impuesto de 1.5% a los terrenos urbanos sin construir y la aplicación de un impuesto predial municipal a las inmobiliarias, las cuales hasta entonces habían logrado evitar el pago de impuestos sobre sus propiedades.
- Una autorización para revalorizar los activos de las empresas (una práctica no permitida normalmente en el Perú) como resultado de la devaluación de 1967, contra el pago de un impuesto de 14% sobre el monto de la revalorización (una medida con efecto fiscal).

Esta ley contribuyó a un fuerte aumento en las rentas tributarias directas; sin embargo, la situación económica-financiera seguía siendo crítica, lo cual se reflejó en un profundo malestar social. A su vez las principales medidas de reforma tributaria propuestas desde un inicio por el gobierno no fueron aprobadas por el Congreso, pues el APRA, que había sido el principal opositor a llevarse a cabo esta reforma, recién en junio del 68, ^{cuando} era inminente un golpe de estado, dió su aprobación para que el ejecutivo dictara las medidas de carácter extraordinario para dar solución al desequilibrio estructural de las Finanzas Públicas, así como para fortale-

cer la Balanza de Pagos y fomentar el desarrollo integral de la economía.

La autorización fué hecha mediante Ley N. 17044 y las medidas de reforma tributaria que se dieron fueron: (15)

- * El Impuesto Territorial, que fué un paso decisivo orientado a hacer la tributación más progresiva y más dependiente de la tributación directa. Fué la primera tentativa organizada para gravar la principal forma de riqueza en el Perú; la tierra y los bienes raíces. Hasta entonces había habido una serie de impuestos y tasas basadas en el valor de los bienes raíces, pero solamente a nivel municipal y aplicados de una manera muy flexible en unas pocas áreas de las 4 ó 5 ciudades principales.

Aparte de un pequeño impuesto sobre terrenos urbanos sin construir introducido con la Ley 19600, no se había impuesto una tributación efectiva sobre la tierra como tal.

- * Los aumentos en las tasas de impuestos a la renta personal, que hicieron que el impuesto fuera más progresivo y que afectaron especialmente a los grupos de ingresos medios altos. Estos aumentos no satisficieron a los

(15) KUCZYNKI: op.cit.

asesores y a los técnicos fiscales, debido a que la nueva escala no era suficientemente progresiva.

La medida principal en la tributación de la renta personal fué la supresión de las acciones al portador que era una forma ampliamente difundida de propiedad accionaria de bancos y empresas manufactureras, bienes raíces y agricultura.

- * Aparte del cambio en estos impuestos, las medidas tributarias restantes fueron de tipo tradicional y diseñadas para producir más rentas. Así mayores impuestos sobre bebidas alcohólicas, gaseosas y cigarrillos, y un mayor impuesto a la gasolina.

Todo esto hizo que las finanzas del gobierno central mostraran una notable recuperación, dado que las medidas de política fiscal determinaron incrementos en los ingresos en una mayor proporción que los gastos, lo que permitió que el déficit económico no fuese tan alto como el año anterior, pues según vemos en el Cuadro N.I, éste fué 1.7% del PBI. Asimismo, hubo menores ingresos de capital de origen externo (el incremento de lo adeudado fué 45.3 millones de dólares, menor que el año anterior que fué de 116.6 millones de dólares), al mismo tiempo que la amortización de la deuda pública fué mayor.

Sin embargo, pese a todo esto, los coeficientes tanto de la deuda pública externa como del servicio de esta deuda fueron altos, el primero porque a pesar de haber disminuído el incremento de lo adeudado el PBI decreció y el segundo porque las exportaciones no crecieron lo suficiente para hacer frente a nuestros pagos los cuales eran excesivamente altos.

Este déficit fué financiado fundamentalmente con recursos internos, siendo los principales proveedores el BCR y los Bancos Comerciales.

Pues, desde 1966 la economía había sufrido una declinación persistente cuyas causas principales residieron en los precios, en la inestabilidad del quantum de las exportaciones y un mayor déficit presupuestal que condujo a presiones inflacionarias con su consecuente efecto sobre la balanza de pagos.

El programa de recuperación económico presentado por el último gabinete, sustentado principalmente en un fuerte aumento en la tributación, la contención del gasto público, la refinanciación de la deuda pública y la concertación de inversiones masivas en la minería, y cuyos objetivos eran el fortalecimiento de la confianza general, estabilidad

razonable de los precios internos y fortalecimiento de la balanza de pagos (16), no dió los resultados esperados, ya que el clima de crisis económico-financiero unido a la crisis política existente constituyeron la antesala del gobierno de las fuerzas armadas, el cual se concretó el 3 de octubre de 1968, fecha en la cual el General Juan Velasco Alvarado asume el poder dando a conocer sus objetivos principales, los cuales se traducen en: nacionalismo, desarrollo y moralización.

3.- GOBIERNO DE JUAN VELASCO ALVARADO: 1969-1975

El Gobierno Militar del General Velasco hizo posible una progresiva participación del Estado en la Economía. ya que el objetivo de modernizar y transformar el Estado en un verdadero promotor del desarrollo nacional planteó la necesidad, no sólo de expandir las inversiones del sector público, sino también de incrementar la actividad empresarial directa, así como, la reestructuración del aparato tributario. Esta reestructuración permitiría apoyar las medidas de redistribución del ingreso, proporcionar al gobierno los recursos financieros necesarios para la promoción del desarrollo, orientar orgánicamente la actividad económica, adecuar de modo eficiente un

(16) MEFC: Plan Económico para 1969.

sistema de administración y al mismo tiempo cambiar la mentalidad tributaria del país.

Es por esto que tanto en los lineamientos generales de la política socio-económica del gobierno revolucionario, como en el Plan Quinquenal 1971-75 y, en los 4 planes de corto plazo formulados desde 1969, la estrategia de la Reforma Fiscal se trazó orientada principalmente:

- 1) Hacia la adopción de medidas encaminadas a reestructurar el sistema presupuestario, para afianzar su utilización como instrumento de desarrollo y transformar radicalmente la orientación y estructura del gasto público, así como, los mecanismos y técnicas utilizadas para su oportuno y rápido financiamiento.
- 2) Asimismo, el gobierno consideró de alta prioridad la culminación y ejecución de los acuerdos de refinanciar la deuda pública externa, lo cual hizo conocer a las agencias internacionales y entidades financieras públicas y privadas.
- 3) También dió a conocer su permanente preocupación por la obtención de un auténtico equilibrio en el Presupuesto Fiscal; por la promoción de actividades productivas de la economía que aseguren la estabilidad interna y externa del signo monetario.

4) Y por la inversión foránea que se efectue sin menoscabo de la soberanía nacional, dado que dicha inversión deriva de la necesidad bilateral que tienen por un lado los países desarrollados que requieren de materias primas y algunos productos semielaborados, así como de nuevos mercados donde colocar parte de sus bienes de capital e insumos, y por otro lado de los requerimientos de nuestro país, en materia de recursos financieros adicionales y de conocimientos tecnológicos más avanzados para desarrollar la producción interna.

El gobierno de Juan Velasco no sufrió limitaciones democráticas, como las existidas en el gobierno anterior, para llevar a cabo la Reforma Fiscal, el cual fué uno de los elementos centrales de su programa y en el Plan 71-75 lo afirma.

Así, según la Reforma Financiera (17), el mayor gasto público generado por la ampliación de las funciones del Estado y la consiguiente aparición de un sector de economía pública realmente importante, trae consigo la necesidad de hacer frente al incremento de la carga financiera, esto en primer lugar mediante una Reforma Tributaria tendiente a lograr el rendimiento más elevado posible de los impuestos, sin afectar para ello los principios de equidad y teniendo en cuenta que sean adecuados a los fines que se pretende obtener,

(17) MELENA G., GERMAN DE LA: La Reforma Financiera. Oct. 1968-Oct.1973.

y en segundo lugar a través de la movilización del ahorro para conseguir su utilización complementaria en forma de empréstitos internos no inflacionarios destinados a cubrir al menos en parte los gastos reproductivos, en especial los destinados a inversión pública.

Los Objetivos Estratégicos de este Gobierno fueron:

- 1º. Modernizar y capacitar al Estado para convertirlo en un verdadero promotor del desarrollo nacional, mediante la ampliación de su actividad empresarial y el aumento de los gastos de inversión del sector público. La mayor participación en la inversión bruta total se debe hacer con criterio de desarrollo regional y de fortalecimiento de los sectores de la industria y la minería introduciendo para ello sustanciales modificaciones en el sistema de captación de ingresos y de orientación del gasto.
- 2º. Establecer una sólida estructura de captación de recursos que sea satisfecha en parte con la reforma tributaria y en parte programando el endeudamiento interno y recurriendo al externo en forma racional, para no agravar los problemas del servicio de la deuda externa.
- 3º. Desarrollar una equitativa y sólida estructura impositiva por medio de una reforma integral del sistema tributa-

rio , dirigida no sólo a dar recursos al fisco, sino también a aplicar una política de distribución del ingreso, ampliando la base tributaria y haciendo extensiva la carga de todos los sectores nacionales en estricta proporción a sus ingresos o recursos. Todo ello, otorgando mayor progresividad a la tributación directa y orientando la indirecta de modo gravar con tasas más elevadas al consumo de los sectores de mayores ingresos.

4º. Combatir el rezago en el pago de los impuestos y reforzar la administración tributaria, fortaleciendo los organismos encargados de la fiscalización y control, mecanizando sus servicios y simplificando la legislación tributaria.

5º. Reestructurar el sistema presupuestario para afianzar su utilización como instrumento de desarrollo, mejorar la capacidad ejecutiva del sector público y eliminar todo tipo de obstáculos institucionales y administrativos.

Por tal /la política económica señalaba la necesidad de realizar un gran esfuerzo para alcanzar una alta capitalización, que se traduciría en un incremento del coeficiente de la inversión. Esto estaría supeditado a la capacidad de la economía para generar los niveles de ahorro necesarios dado que en el mediano plazo el financiamiento externo sería limitado por el elevado servicio de la deuda. Por ello, la política económica se dirigía a maximizar los aportes

de las fuentes internas de ahorro, para lo cual era necesario una transformación de la política tributaria y de consumo (18).

La Política Tributaria, ampliando la base tributaria y otorgándole mayor progresividad a los impuestos directos; en cuanto a los indirectos estableciendo una mayor progresividad de los tributos que gravan a los bienes suntuarios y no indispensables, eliminando aquellos que afectan el consumo esencial de la población. Simultáneamente, revisión del arancel de aduanas para orientarla hacia la restricción de las importaciones no indispensables y convertirlo en un instrumento dinámico de la política económica. La Política de Consumo, a través de la imposición del gasto, control de las importaciones y la orientación de los medios de comunicación de masas de tal manera que se limite el consumo de bienes no esenciales y se elimine el de bienes suntuarios (es decir, se trataba de modificar el patrón tradicional de consumo).

Luego de haber visto los planteamientos del gobierno y la importancia que da éste a la reforma tributaria como paso para dinamizar las Finanzas Públicas y lograr una mejor adecuación de sus fines e instrumentos a los objetivos de la política de desarrollo económico y social, veremos el

(18) INP: Plan Nacional de Desarrollo 71-75

comportamiento de las finanzas públicas durante el período:

En cuanto al DEFICIT, podemos decir que en el 69 el déficit económico del gobierno central fué pequeño, pues representaba el 0.2% del PBI, porcentaje bien bajo respecto de los años anteriores, esto se debió básicamente a la aplicación de la política de austeridad en los gastos fiscales y al aumento de los ingresos como consecuencia de las medidas de política que se habían tomado en el gobierno anterior, ya que el impacto de la devaluación del 67 se siguió sintiendo, y a las medidas adoptadas por el nuevo gobierno. Sin embargo, a partir de 1970 el déficit económico del gobierno central comenzó a crecer rápidamente llegando a ser en el 75, el 5.5% del PBI., este crecimiento se debió más que nada a los gastos de capital, dado que el gobierno puso mayor énfasis en el lado de la producción, como también a los mayores intereses de nuestra deuda y a los mayores gastos en defensa que a partir del 70 tuvo un crecimiento considerable.

Si bien hubo déficit del gobierno central en crecimiento, también se puede ver que durante los años 69-74, el gobierno logró tener ahorro en cuenta corriente, aunque el 75, el ingreso corriente no fue suficientemente para cubrir los gastos corrientes, lo cual dió origen a un desahorro en cuenta corriente.

Durante este período el promedio del déficit fué 3% del

PBI. Estos déficits tenían que ser financiados y en nuestro caso lo fueron con endeudamiento interno y externo, pero se da una mayor utilización de los recursos financieros disponibles en nuestro país, siendo el 71 financiado íntegramente con recursos internos bancarios y colocación de bonos de inversión pública. Asimismo, se puede ver en el Cuadro N.I, que este mayor endeudamiento interno se da hasta 1973, pues en los años 74 y 75 sucede lo contrario, ya que se incrementaron los créditos externos, esto se debió al constante aumento de los gastos tanto corrientes como de capital.

De otro lado, el déficit económico del sector público no financiero también fue creciente, y esto se puede ver en el Cuadro N.VII, que muestra los datos a partir del año 1972, fecha a partir del cual, las empresas públicas adquieren gran importancia dado la nueva política del gobierno. Se puede ver que los déficits del gobierno central como de las empresas públicas hacen que el déficit del sector público sea cada vez mayor, llegando a ser en el 75 el 9.7% del PBI. En los años 73-75 son impresionantes los incrementos en los déficits de las empresas públicas, pues durante el año 75 el deterioro en la situación financiera de dichas empresas fue grande, ya que su déficit económico alcanzó el 5.2% del producto, esto se debió a muchas razones, las cuales serán tratadas más adelante. Este exceso de gasto del sector público fue financiado en su mayor parte con préstamos externos, incrementándose así el monto de la deuda pública externa.

Las otras instituciones públicas no tienen mayor importancia en cuanto a niveles de gastos e ingresos dentro del sector público. Su importancia radica sin embargo, en que genera anualmente un superávit, debido al superávit del sistema de seguros sociales.

Respecto a los INGRESOS del gobierno, pese a que éstos crecieron no fueron suficientes para hacer frente a los gastos.

La mayor parte del ingreso corriente consistía en ingresos impositivos del gobierno central. La imposición indirecta que fué la principal fuente de ingresos impositivos se basaba en impuestos a la producción y al consumo, los cuales representaban la mayor parte de la recaudación que hasta 1973 consistía esencialmente, en timbres sobre el alcohol y el tabaco, año en que se reorganizaron los impuestos indirectos, incluyéndose los timbres en un impuesto general sobre las ventas al por menor (impuesto sobre los bienes y servicios), sin embargo, esto no varió mucho la presión tributaria de ese año. Pues ésta, que fué de 14.5% en el 68, empezó a disminuir a partir del 69, manteniéndose durante los siguientes años más o menos al mismo nivel, llegando a ser en el 73 el 13.2%, después de la cual se recuperó aunque no significativamente, pero en el 75 tuvimos una presión tributaria de 14.8%, siendo el promedio del período 13.8%. Ver Cuadro N.II.

La disminución se debió a las medidas fiscales adoptadas

en 1969; así, a la reducción de algunos impuestos, particularmente, el que afectaba al consumo de gasolina; a la relativa ausencia de nuevos impuestos, ya que no se produjeron los aumentos propuestos al ingreso y a las utilidades; en el caso de las importaciones, los derechos de importación también sufrieron el impacto de la nueva política del gobierno, ya que por un lado se redujeron las entradas por derechos aduaneros al recortarse las importaciones de bienes de consumo, insumos, equipos de transporte y otros, como consecuencia de las restricciones y prohibiciones.

Así, los principales productos cuya importación se hallaba totalmente prohibida incluían bienes de consumo no duradero, tales como: azúcar, algunas harinas y fruta, artículos de confitería y licores (whisky, vinos, cognac, etc.); otros bienes de consumo como televisores, equipos musicales, electrodomésticos y automóviles; algunos insumos como tejidos sintéticos e insecticidas y equipos de transporte. También entre las partidas más importantes que estaban restringidas figuraban productos alimenticios como trigo, maíz, aceite de soya, caucho, sorgo, petróleo crudo, mantequilla deshidratada, etc.; y algunos bienes de capital como compresoras, centrifugas y cisternas, hornos hidráulicos, camiones y afines (con peso bruto mayor a 4600 kilos), y otros. (19)

(19) BCR:El Proceso de Liberalización de las Importaciones: Perú 1979-1982. 1983 - Pag.10-16.

Y por otro lado, también los regímenes de exoneración, resultantes de las diversas leyes promocionales, afectaron negativamente la recaudación fiscal. Así, fueron favorecidas la industria manufacturera, las actividades: pesquera, minera, agropecuaria, de construcción, cinematográfica, electricidad, telecomunicaciones y turismo.

Asímismo, la mayoría de las importaciones del sector público se encontraban liberadas de todo derecho ad-valorem. Turismo abonó sólo el 30% de los derechos arancelarios de importación en Lima y Callao y 15% tratándose de servicios turísticos, establecidos en las demás regiones del país. Minería abonó sólo el 10% de los derechos en la importación de bienes de capital y 20% en la de insumos, y la actividad cinematográfica abonó 15% de los derechos en la importación de bienes de capital y el 25% en la de insumos. (20)

Aunque se creó en 1973, un nuevo Arancel de Aduanas, el cual contemplaba aún tarifas más elevadas (alcanzándose un promedio nominal de 69%), el arancel se fué convirtiendo en un mecanismo referencial, ya que dentro del marco de la política de sustitución de importaciones que era vigente, cualquier desajuste de la estructura arancelaria era corregido por el uso de un engorroso sistema de exoneraciones y rebajas arancelarias que conllevaba a una protección diferenciada para cada

(20) MELENA G., GERMAN DE LA: op.cit.

producto. (21). Esto hizo que las importaciones de bienes intermedios y de capital crecieran considerablemente. De esta manera, si bien existían elevadas tarifas nominales, en la práctica, éstas eran referenciales, en la medida que prevalecían regímenes de exoneraciones y restricciones que se fueron superponiendo gradualmente, haciendo que el control administrativo presentara problemas de gran magnitud.

Por ello, de no ser por esta política, los ingresos por impuestos a las importaciones ~~pod~~ieron haber sido mayores, sin embargo, en el año 75, tuvieron gran crecimiento debido al mayor valor registrado por efecto del alza de precios de los principales productos importados.

En general el aumento de los ingresos corrientes del gobierno central durante los primeros años, se vió fundamentalmente incrementado por el aumento de los ingresos tributarios como consecuencia, de la reestructuración en la técnica de captación y ejecución de estos ingresos, la cual fué adoptada en 1969, como consecuencia de la creación de la Dirección General de Inteligencia Tributaria (controlaba la evasión), la Dirección Central de Procesamiento Automático de Datos ^{la} y /Oficina de Investigación y Desarrollo Tributario, así como la reorganización de las Direcciones Generales de Aduanas y Contribuciones.

(21) BCR:op.cit.(19) Pag.4.

Asimismo, a partir del 73, el aumento se debió básicamente al buen rendimiento del impuesto único a la renta y a la ampliación del D.L. 19620, que establece el impuesto a la producción y comercio de bienes y servicios; (22), los mayores ingresos se originaron a causa de las mayores utilidades de las empresas mineras beneficiadas por las alzas en los precios internacionales del oro, plata, zinc, y a un mejor manejo administrativo para evitar la evasión.

También en junio del 75, el gobierno con el objeto de disminuir las presiones que la política de subsidios a los alimentos y a los combustibles ejercían sobre las finanzas públicas elevando considerablemente los gastos y el déficit fiscal, decidió elevar el precio de estos productos, eliminando parte importante de estos subsidios. Disminuyó los subsidios al trigo, aceite, arroz y carne de vacuno.

Durante este período no se observó un cambio sustancial en la composición de los impuestos tributarios, pues el alcance de la Reforma Tributaria después del 68, se vió limitada por tres factores: (23)

* La débil situación de las principales ramas de exportación, que se transformaron en consumidoras netas de recursos fiscales.

(22) BCR: Memoria 1983.

(23) FITZGERALD: op.cit. - Pag.269.

- * La decisión estratégica de conservar e incluso ampliar las exoneraciones tributaria a la industria privada, tratando de estimular la inversión; y
- * La dificultad para aumentar el impuesto al ingreso personal cuando los empleados y los grupos profesionales representaban la mayor fuente de apoyo político al régimen.

Los GASTOS FISCALES, a partir del 68, tuvieron fuertes aumentos en bienes de inversión como de consumo.

Así en el caso del gobierno central, los gastos de capital a partir de 1970, se incrementaron grandemente, esto se debió a los gastos en inversiones y a la transferencia de capital a las Empresas Públicas Industriales (Sider-Perú, Minero-Perú, etc.). Su actividad promotora se concentró principalmente en la explotación petrolífera en la selva; así también, en los Proyectos de Inversión en el área agrícola, tales: Irrigación Chira-Piura, Majes-Siguas y Tinajones; en la explotación minera de Cerro Verde y en la construcción de la Refinería de Cobre de Ilo.

Por otro lado, los gastos corrientes también se incrementaron, pero no tanto como los gastos de capital, principalmente en las partidas de remuneraciones y transferencias. El primero se debió a que el crecimiento del sector público a partir del 69, dado que se crearon nuevos ministerios y organismos,

hizo que el número de población ocupada en el sector gobierno aumentase, a una tasa promedio de 4.5%, alcanzando la mayor tasa de crecimiento en el año 1971 (6.8%); y el último experimentó un aumento sustancial como consecuencia de las mayores transferencias al resto del sector público (entre ellas las empresas públicas) para cubrir los aumentos salariales y los subsidios.

También se observa en el Cuadro de Gastos el peso cada vez mayor del pago de intereses a causa del creciente endeudamiento del Estado, como consecuencia de los anteriores déficits; y un gasto considerable en defensa, aunque al respecto se tiene que decir, que durante los primeros años, el gasto en defensa decreció tanto respecto al total de gastos como respecto a los gastos corrientes, alcanzando el más bajo porcentaje en 1972, 14.5% y 22.4% respectivamente. Sin embargo, a partir de 1973, se notó un crecimiento más o menos considerable alcanzando el 75 el mayor porcentaje del período: 19.4% y 28.1% respectivamente. (24). Este crecimiento tuvo que ver con la necesidad de dotar al país de recursos necesarios para la defensa nacional, dado los problemas existentes con los países vecinos, en especial con Chile, que en esos momentos adoptó una posición bélica.

(24) Datos elaborados tomando en cuenta la información de la Revista ENCUENTRO, N.6. - 1980. Pag.65 y Cuadro N. IV.

En el Cuadro N.IV, podemos ver que los gastos corrientes fueron en promedio 3.3. veces mayores que los gastos de capital, esta disminución respecto al gobierno anterior se debió básicamente al gran aumento durante este período de los gastos de capital, al volcarse la participación del sector estatal hacia la producción, más que a los servicios de apoyo al sector privado.

Respecto al producto los gastos corrientes, durante los primeros años, tuvieron una leve caída para luego crecer llegando a ser en el año 1975 el 16.3% del PBI; esta caída en relación al 68, se debió al proceso de transformación que vivía el país.

En el caso de los gastos de capital, el aumento fué mayor durante los primeros años llegando a ser en el 75 el 5% del PBI.

En ambos casos, el promedio respecto al producto fué de 14.3% y 4.3% respectivamente.

El mayor crecimiento de los gastos de capital, como ya se dijo, fué debido a la nueva política de desarrollo del gobierno al dirigirse la inversión estatal hacia el petróleo, la minería, el acero, los productos químicos y los grandes proyectos de desarrollo en la costa.

Asimismo, podemos observar en el Cuadro N.VI, que los sectores sociales y los sectores administrativos tuvieron una mayor participación del total de gastos, sin embargo, mientras la participación del primero descendía, el segundo y el sector productivo cobraban mayor importancia, así se tiene que la participación promedio del sector productivo fué 18% y del sector administrativo 28.5%. La mayor participación del sector productivo se debió a las grandes inversiones que el gobierno realizó en dicho sector, dado su nuevo modelo de desarrollo consistente en una mayor acumulación que se sustentaba en las nuevas exportaciones y en una rápida industrialización; y en el caso del sector administrativo, su mayor crecimiento se debió al crecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas, a cuyo cargo estaba realizar los pagos financieros, los cuales tuvieron un gran crecimiento a partir del 69, como consecuencia de los anteriores endeudamientos y de los realizados por el nuevo gobierno.

En el sector social el mayor apoyo fué hacia el sector educación, cuyo fin era mejorar el capital humano.

EMPRESAS PUBLICAS

En contraste con la experiencia del gobierno central, aunque el sector empresarial del estado era relativamente pequeño

antes de 1968, después de esta fecha adquirió un papel predominante como expresión de la estrategia económica del gobierno en la reestructuración del capital y el establecimiento de un nuevo modelo de acumulación. La estrategia económica del régimen de Velasco centraba el esfuerzo en ampliar y profundizar la actividad de las Empresas Públicas, para que asumieran la tarea en la que se consideraba que los capitalistas nacionales habían fracasado.

Aunque su intención no fué estatizar completamente el sector empresarial, ya que gran parte del mismo (sobre todo la manufactura ligera) debía quedar en manos del sector privado reformado, su propósito fué establecer un control directo sobre los elementos motores básicos de la economía, lo que con un fuerte sistema de planificación, permitiría reiniciar el proceso de acumulación sobre líneas distintas. Así en el Plan Inca, se hace ver que se consolidará la posición del Estado, como conductor del proceso económico, particularmente, en lo que se refiere a su participación en la explotación del petróleo, la gran minería, pesquería, industria básica; los servicios de electricidad, comunicación y transportes; en la comercialización interna de algunos productos esenciales; en el comercio exterior y en el sistema financiero.

La creación de las Empresas Públicas, se llevó a cabo principalmente, a través de la adquisición de activos existentes en su mayoría extranjeros y como consecuencia de políticas destinadas a reformar sectores específicos. Estas empresas

se pueden dividir en 3 grupos: las expropiadas al capital extranjero, las que pertenecían al capital nacional y las que en su origen eran empresas públicas (25).

En el primer grupo encontramos las enormes compañías, tales: Petro-Perú (formada en 1969 sobre la base de EPF, de propiedad estatal y la expropiada IPC), Centromín (lo que antes había sido el complejo minero de la Cerro de Pasco Coper Corp. en la sierra central, nacionalizado en 1973), Hierro-Perú (antes en manos de Marcona, expropiada en 1975), Entel-Perú (formada en 1973) y Enafer (sistema ferroviario que antes pertenecía a la Peruvian Corporation), compañías líderes en sus respectivos sectores. El Estado se transformó, además en accionista principal de un cierto número de empresas extranjeras, que siguieron estando sujetas a la legislación de las compañías privadas. Se incluyen aquí los bancos expropiados en 1970 con la Ley de Reforma Bancaria (Continental, Internacional y Progreso), entre otros.

En el segundo grupo, la mayor parte de las empresas nacionalizadas proceden del desplome de la industria pesquera, provocado por el exceso de capacidad, la sobrepesca y los cambios ecológicos. En 1971, se creó una empresa estatal para la comercialización de toda la harina de pescado (EPCHAP) y otra para centralizar la oferta de servicios (EPSEP).

En 1973, se expropiaron los principales consorcios pesqueros y se racionalizaron las flotas y las fábricas, siendo organizado el conjunto bajo el nombre de PESCAPERU, después se añadió al sector público un importante banco comercial (el Banco Popular) y el control de casi toda la industria del cemento, el papel y los fertilizantes, y una importante parte de la industria textil.

En el tercer grupo están las empresas creadas desde un principio como estatales, entre ellas: SiderPerú (Corporación de Acero que fué ampliada), La Mina Cerro Verde (antes Anaconda) y la exportación de todos los metales (MineroPerú); ElectroPerú; FertiPerú (Corporación de Fertilizantes), todas pertenecientes a la industria pesada. En el sector transportes se encontraban AeroPerú (Aerolínea Nacional, formada en 1972), la Compañía Naviera (CPV), Corpac (Empresa Peruana de Aeropuertos) y EnatruPerú, que se hizo cargo de las principales compañías municipales de autobuses. En el sector servicios figuran Emadi (dedicada a la infraestructura de vivienda) y EnturPerú, que administraba los hoteles estatales. En el comercio EPSA (responsable de la venta al por menor de productos básicos alimenticios), Enci, y otros.

En conjunto, para 1975, se había creado un complejo de más de 50 empresas estatales, cuyo objetivo principal era expandir la producción de los productos de exportación y la industria

pesada, y otro la generación de fondos para la inversión. (26).

La información sobre la estructura financiera de este sector es muy limitado, sin embargo, en el Cuadro N.VII, se ve que sólo en el año 1972, dichas empresas tuvieron un resultado económico positivo, después del cual sus déficits fueron creciendo hasta el año 1975. Por tal, su expansión extremadamente rápida con respecto al conjunto de la economía y el crecimiento déficit tuvo que ser financiado con endeudamiento, tanto interno como externo. Esto se debió a que si bien sus ingresos corrientes (que son principalmente ventas) entre 1973 y 1975, crecieron a un promedio del 75%, los gastos corrientes -en el mismo período- llegaron en promedio a un 93%, (27), generando así desahorro, lo cual unido a los gastos de capital, cuyo ritmo de crecimiento fué elevado (pero menor que el observado en los gastos corrientes) dado las grandes inversiones que ocasionaron dichas empresas (así PetroPeru, cuyo principal proyecto fué la construcción del oleoducto de la selva a la costa), dieron como resultado el incremento del déficit de las empresas públicas.

El principal objetivo de estas empresas (28), a excepción de las empresas de comercialización, fue el cumplimiento

(26) FITZGERALD: op. cit. Pag.257.

(27) REVISTA ECONOMICA. Vol.I, N.1. Dpto. de Economía PUC. 1977. Pag.118.

(28) FITZGERALD: op. cit. Pag.262

de ciertas metas de producción, expresadas en términos de extraer petróleo de la selva, reactivar la producción de harina de pescado, aumentar al máximo posible la generación de energía eléctrica, etc. no actuaban por tanto como empresas capitalistas maximizadoras de ganancia, ni tampoco como dependencias del gobierno central para el desarrollo de políticas sociales más globales. Por eso, desde este punto de vista, fueron eficientes porque aumentaron las exploraciones petrolíferas, triplicaron la producción de acero, revitalizaron el sector minero, reorganizaron la pesca y montaron importante ramas en la industria pesada en un lapso más o menos corto. Pero en general, hubo grandes problemas, que unidos al aumento masivo en el programa de inversiones ocasionaron desequilibrios en dichas empresas. Así en el caso de la pesca, que no se pudo superar el problema del agotamiento del recurso, continuó los problemas de sobrecapacidad (en términos de flota, instalaciones y mano de obra), a la vez que la solución se veía dificultada por las excesivas indemnizaciones pagadas a los anteriores propietarios y la resistencia natural de los sindicatos de pescadores a los despidos masivos y la venta de barcos, medidas necesarias para transformarla en empresa viable a niveles más bajos de producción; otros como Centro-mín, estaban descapitalizados; también las políticas de precios eran tales que impedían al sector generar excedentes significativos para contribuir al financiamiento de sus enormes programas de inversión, así el subsidiar la venta del trigo importado a través de EPSA y el mantener fijo el precio de

la gasolina distribuída por PetroPerú mucho después del aumento del precio del petróleo en los mercados mundiales.

Por tal se puede decir que estas empresas, muchas de las cuales para 1975 estaban todavía completando la etapa inicial de capitalización básica, tanto en términos de activos fijos como de capacidades humanas, pese a algunos éxitos en el logro de los objetivos globales de producción, permanecieron financieramente débiles, dado el alto déficit que tenían.

En el caso de la DEUDA, la deuda pública externa crecía debido a los grandes déficits del sector público, ya que estos necesitaban ser cubiertos con préstamos externos.

Aunque durante los primeros años, 69-73, el financiamiento interno fué mayor, el coeficiente de endeudamiento durante esos años no fué tan bajo, pues según se muestra en el Cuadro N.IX, se pasó del 14% y a partir del año 1973, éste tuvo un gran crecimiento, siendo el promedio de período 17%, lo cual nos indica que una gran parte de nuestro producto pertenecía a nuestros acreedores.

Por otro lado, el coeficiente del servicio de la deuda pública externa también creció, y este crecimiento fué mayor a consecuencia de las deudas contraídas anteriormente. Pues si retomamos lo que los medios financieros dicen acerca de la capaci-

dad de endeudamiento de un país (10 al 12% de las exportaciones) veremos que ya en el gobierno anterior se había pasado estos límites, lo que llevó al nuevo gobierno a refinanciar la deuda, pues los problemas financieros del país imposibilitaban dichos pagos. Sin embargo, los países acreedores continuaron prestando al gobierno peruano y nuestros pagos financieros seguían creciendo, lo que llevó a que en el año 1973, tengamos el más alto coeficiente del gobierno militar 38.9%, esto indicaba que para atender el servicio de la deuda teníamos comprometido más de la tercera parte del valor de las exportaciones, quedando muy poco para acelerar el aparato productivo.

Este endeudamiento excesivo, se debió también en parte a la política anti-inflacionista de Estados Unidos, ya que los desequilibrios económicos de su balanza comercial indujeron a los grandes banqueros a prestarnos fondos para que nuestras compras de productos norteamericanos no descendieran.

Asimismo, nuestras exportaciones durante el período tuvo grandes fluctuaciones. En relación a los préstamos podemos decir que:

- * Los mayores créditos concertados fueron dedicados a los Proyectos de Inversión y a la Refinanciación de la deuda.

- * Las fuentes que nos proporcionaron los mayores préstamos

fueron la Banca Privada y las Agencias Oficiales. También durante este gobierno se recurrió a los países socialistas, pero los préstamos realizados fueron en menor proporción.

- * En cuanto a las condiciones, las más duras fueron de la banca privada y el mayor monto de crédito concertado tuvieron plazos de vencimientos de 5 á 10 años, pero los intereses de muchos de ellos eran altos, lo que llevó al alto coeficiente de la deuda.

En general podemos ver que la participación del Estado durante este período fué grande. Sin embargo, en 1975, el país se encontraba frente a un fenómeno de inflación (1974: 17.2%; 1975: 21.4%), pero si en junio de ese año, no se hubiesen tomado medidas de ajuste la tasa de inflación hubiese sido mayor.

Según el Ministro Barúa (29), el origen del proceso inflacionario estaba en el sector externo porque los precios de las importaciones crecieron notablemente a partir del 73, a la vez que se comenzaba a sentir los efectos de la crisis internacional.

En el año 74, nuestra Balanza de Pagos en Cuenta Corriente, muestra una situación difícil, la cual se agudiza en el año

(29) MEF: La Situación Económica Financiera del País. Exposición del Ministro de Economía: Dr. Luis Barúa. 1976.

1975, pues crecen las importaciones y las exportaciones disminuyen porque los precios en el exterior bajan, baja el precio del cobre; la harina de pescado decae en su producción porque razones climatológicas hacen que la anchoveta se aleje de la costa peruana y además, en el momento debido (gobierno anterior), ni después, no se dió una reglamentación tendiente a proteger el recurso y a controlar la capacidad productiva, pues la constante presión comercial hizo exceder el límite de la captura lo cual agotó el recurso hasta casi extinguirlo (de 12 toneladas de captura en 1970 se alcanzó 7 en 1975). (30).

Estos factores influyeron a que el sector de exportación se vea deprimido, en tanto creció el de importaciones con precios más elevados y con el requerimiento permanente del país, que estuvo haciendo una industria con alto componente importado.

Asímismo, la situación fiscal evolucionó en forma negativa. Los gastos de capital se incrementaron y el ahorro en cuenta corriente se tornó negativo en 1975, esto sucedió:

12. Porque el gobierno siguió siendo un inversor de primer orden dentro del país. Pues crea todo un sistema y estrategia de desarrollo que exige que las inversiones estata-

(30) FITZGERALD: op.cit. Pag.109.

les se sigan manteniendo, porque según el gobierno el país no saldría del subdesarrollo si no mantenía los programas de inversiones públicas reproductivas.

2º. Porque el efecto del alza de los costos internos no sólo impactaba los presupuestos familiares sino también, los costos del gobierno, los cuales subían. Hay aumentos de remuneraciones y los precios de los bienes y servicios que requería el Estado para sus funciones estaban creciendo.

Por otro lado, los ingresos no crecieron lo suficiente, dado que la reforma tributaria, se vió limitada por los factores antes señalados, y la presión tributaria no alcanzó el objetivo establecido en el Plan 71-75, de llegar a un nivel de 18% a fines del año de 1975.

Este desajuste fiscal hizo que se recurriera al financiamiento interno y externo para no detener los programas de inversiones reproductivas, ya que la mayor inversión pública obedeció a un cambio estructural y de mentalidad.

Pues el gobierno realiza inversiones en todos los sectores, así: (31)

(31) MEF: op.cit.

Sector Agrario: Los grandes Proyectos Chira-Piura, Majes, Tinajones.

Sector Energía y Minas: Cero Verde (1ra. etapa), Refinería de Cobre de Ilo (1ra. etapa), Bayóvar, Oleoducto Nor-Peruano, Ampliación de la Refinería de la Pampilla, Mantaro (1ra. etapa), La Planta de Fertilizantes y otros.

Pesquería: se hicieron complejos pesqueros (Samanco y Paita).

Transportes: carreteras, la de acceso al Callejón de Huaylas y otras.

Industria: en tractores, motores Diesel, máquinas y herramientas y una inversión fuerte en lo que se llama balancero de planta de la Siderúrgica de Chimbote que, significó un incremento de la producción de acero en el país.

Salud: red de 25 hospitales.

Vivienda: Plan Nacional Urbano de Agua Potable y Alcantarillado Rural.

En 1975, el deterioro de la situación económica, los desórdenes provocados por la escasez de alimentos, el empeoramiento de las relaciones laborales y la resistencia de los empresarios frente a posibles reformas adicionales de la propiedad,

provocaron una ruptura dentro de las Fuerzas Armadas (entre el ejército y la marina) obligando a dimitir al General Velasco (cuya salud se había deteriorado) en favor del General Morales Bermúdez, Jefe del Estado Mayor, cuya política fué diferente a la anterior.

4.- GOBIERNO DE FRANCISCO MORALES BERMUDEZ

1976 - 1980

Las acciones realizadas por el Gobierno Revolucionario durante el período 68-75, iniciaron un cambio sustancial en el ordenamiento político, económico y social del país. Sin embargo, a pesar de las reformas iniciadas subsistieron problemas que no habían sido resueltos, lo cual se tradujo en el desequilibrio macroeconómico iniciado en 1974 y que continuó en esta segunda fase. Estos problemas y la presión de los Bancos Internacionales para que el Perú abandonase las políticas reformistas estaban directamente relacionados con el desequilibrio fiscal, que originó presión de la demanda interna dado que había exceso de demanda frente a una declinación de la producción, lo cual implicaba la mayor necesidad de importaciones ampliando así el déficit de la balanza comercial con el exterior y un fuerte endeudamiento externo, ya que los recursos financieros nacionales eran muy escasos.

Por eso cuando el nuevo gobierno asume el poder se fija objetivos tanto globales como específicos para solucionar estos problemas.

Así en el campo de las Finanzas Públicas, el objetivo es que el Sistema Financiero Público asegure una óptima captación de recursos financieros, y que su asignación y utilización sean más eficientes de acuerdo con los planes de desarrollo (32).

Para ello planteaba: (33)

- Perfeccionar el Sistema Tributario de tal manera que:

- a) Se asegure que los ingresos tributarios guarden relación creciente con el PBI y que esta relación sea coherente con la estructura sectorial de producción.
- b) Se garantice mayor selectividad en las exoneraciones tributarias en apoyo de la producción de bienes esenciales, del empleo y del desarrollo regional.
- c) Se mejore la administración tributaria, intensificando el control para evitar la evasión fiscal.

(32) PLAN DE GOBIERNO TUPAC AMARU. Período 1977-1980

(33) Idem.

Precisar las prioridades del gasto en el sector público a fin de asegurar una asignación eficiente de recursos.

Compatibilizar la política de subsidios con las posibilidades reales del Tesoro Público

Programar el endeudamiento público de acuerdo con las prioridades del desarrollo teniendo en cuenta la capacidad de endeudamiento del Sector Público en particular y del país en general.

En 1976, el gobierno de Francisco Morales Bermúdez, hace el primer esfuerzo para implementar una nueva política económica: (34), un Programa de Estabilización dirigida por el Banco Central de Reserva, con el propósito de conseguir nuevos préstamos de la banca norteamericana, sin recurrir al FMI (que se suponía iba a imponer condiciones inaceptables). Las medidas que se adoptaron para reducir la demanda fueron: cortes en la inversión pública, minidevaluaciones (el valor del sol respecto al dólar pasó de 46 á 65 soles en julio de ese año), congelamiento de los salarios (se concedió sin embargo, un incremento fijo para compensar a los asalariados más pobres) y reducción de los subsidios a los alimentos. Esto llevó a un mayor desempleo y a que los salarios reales fuesen menores, pero se consiguieron los préstamos necesarios (500 millones de dólares) para solucionar la crisis inmediata.

(34) FITZGERALD: op.cit. Pag.302.

Sin embargo, en febrero de 1977, cuando se presentó un segundo pedido de refinanciación, los bancos privados insistieron para que el FMI participara, dado que este organismo poseía no sólo sus propios recursos para apoyar la balanza de pagos, sino también el poder de asegurar a los banqueros internacionales que el Perú era buen sujeto de crédito. El FMI intentó poner condiciones, no sólo sobre el tratamiento al capital extranjero (poniendo énfasis en la transferencia ilimitada de ganancias, la participación extranjera en futuras inversiones mineras y la reversión de la comercialización de la harina de pescado y los minerales a intereses extranjeros), sino también sobre la política interna, y los términos bajo los cuales estuvo dispuesto a dar apoyo fueron: (35), la suspensión de los incentivos fiscales, un impuesto de emergencia sobre la propiedad, la eliminación de las transferencias corrientes y de capital del gobierno central a las empresas estatales, reducción del gasto público del orden del 20%, una nueva disminución de salarios reales, suspensión de las leyes de estabilidad laboral y la continuación de las minidevaluaciones.

Como la balanza de pagos no mostraba mejora, el Perú se vio forzado a aceptar nuevamente la tutela del FMI y como condición para obtener apoyo a corto plazo, tuvo que adoptar el plan de estabilización. Este programa oficialmente adoptado

(35) FITZGERALD: op.cit. Pag.303.

en octubre de 1977, en la práctica, no tenía el apoyo de los militares, ni del capital nacional, y las organizaciones de trabajadores iniciaron una serie de huelgas generales. El acuerdo por tanto no fué respetado, pues mientras los salarios reales y la paridad del sol continuaba cayendo (la tasa de cambio a fines del 77 llegó a 120 soles por dólar), se mantuvo la estabilidad laboral y persistió el déficit presupuestario.

Si analizamos el estado de las Finanzas Públicas, vemos que:

El déficit económico del gobierno central ya a partir del 75, se presentaba de una manera sustancial, llegando a ser en el año 1977 el 7.5% del PBI, año en que fué necesario recurrir al FMI, dado que en el país persistían los problemas económicos (así no había mejora en la balanza de pagos, el servicio de la deuda externa era alta), a su vez que no se podía continuar con tal desequilibrio, ya que el Fondo había identificado el déficit presupuestario como la causa principal de la inflación y de las dificultades en la balanza de pagos. (36). Sin embargo, como se dijo antes no fué posible cumplir con el acuerdo suscrito con el Fondo.

De otro lado, el ingreso corriente durante los primeros años no fue suficiente ni siquiera para financiar los gastos co-

(36) FITZGERALD: op.cit. Pag. 274.

rrientes, creándose de esa manera un desahorro en cuenta corriente.

Por eso, pese a las medidas adoptadas en 1976, tanto para reducir el gasto como para aumentar el ingreso, el déficit continuó creciendo, de tal manera, que en 1978 junto con el Fondo se procedió a reajustar drásticamente el Presupuesto Fiscal y, recién a partir de esa fecha se observa una tendencia definida para solucionar el déficit, teniendo en 1979 un déficit reducido y en 1980 un déficit manejable.

Estos déficits tuvieron que ser cubiertos con deuda pública interna y externa. Los créditos internos fueron mayores y proporcionados básicamente por el sistema bancario, constituyéndose en el principal medio de financiamiento del gobierno central, lo cual reflejaba la dificultad que había para obtener crédito adicional externo. Esto fué debido a la presión de la banca extranjera para cambiar el rumbo de la política económica (que se abriera la economía y se abandonaran completamente las reformas). Los bancos ofrecían préstamos a tasas del mercado internacional y a plazos breves, renovables sólo si la política económica era considerada satisfactoria, pero como ésta no daba los resultados esperados, ya que la situación económica se deterioraba cada vez más, y dado que, los bancos tuvieron dificultad para manejar la economía del país, forzaron a que el país aceptara la tutela del Fondo Monetario Internacional.

Por otro lado, tenemos el déficit económico del sector público no financiero que alcanzó a ser en 1976 el 10% del PBI, a partir del cual, tuvo tendencia decreciente debido a las medidas drásticas que se llevaron a cabo para reducir el gasto público y aumentar los ingresos; pues como se sabe y se puede ver en el Cuadro N.VII, cada componente del sector público contribuyó a tal déficit, ya que tanto el gobierno central como las empresas públicas, han sido continuamente deficitarias, lo cual unido a las otras entidades del sector público (que fueron superavitarias) hicieron que éste déficit fuese menor que la suma de las dos primeras. Sin embargo, es recién a partir de 1978, que se observa una tendencia definida para solucionar el déficit fiscal, llegando a tener el sector público en 1979 el menor déficit (1.1% del PBI) como consecuencia, del menor déficit del gobierno central y de las empresas públicas (en ambos casos 0.6% del PBI).

Esta brecha fiscal se financió con crédito interno, así con crédito directo del BCR, como con crédito indirecto a través del Banco de la Nación, y con crédito externo. Las exigencias del déficit fiscal, así como las mayores demandas de crédito de las empresas modificaron en muchas ocasiones el Programa Monetario, aumentando la emisión primaria.(37).

(37) GUIDO PENANO: Economía Peruana hacia Dónde? 1981.
Pag.30.

Los INGRESOS corrientes del gobierno central no tuvieron el resultado esperado, ya que en 1976, tanto la presión tributaria como el total de ingresos corrientes respecto al PBI disminuyeron en relación al año 1975. Sin embargo, a partir de 1977 comenzaron a incrementarse llegando a ser en 1979 17.2% y 17.9% respectivamente, y en 1980 pasaron del 20%. Ver Cuadro N.II.

Esta disminución se explica en parte por la reducción en términos reales de los impuestos a la renta, a la propiedad y a la exportación. Tal disminución se dió a pesar de las medidas adoptadas para incrementar dichos ingresos, pues como se sabe las medidas adoptadas dentro del programa de estabilización iniciado en 1976, fueron orientados a estabilizar la balanza de pagos, pero sin embargo, hubieron otras medidas cuyo propósito era cerrar la brecha fiscal.

Entre estas medidas destacaban algunas implementadas a principio de 1976, tales como : (38)

La extensión del impuesto a las utilidades de las cooperativas y empresas estatales.

Un impuesto sobre la revaluación de activos

(38) REVISTA ECONOMÍA : op.cit. Pag. 117.

Un aumento en las tasas impositivas al impuesto a la renta personal en los tramos de renta imponible superiores de 500 mil soles anuales.

En el caso de algunos impuestos su efecto se dá con mayor nitidez recién en 1977, puesto que la regularización del pago de algunos impuestos se realiza usualmente en el primer semestre del año siguiente:

Posterior a estas medidas, en el mismo año, se dieron otras:
(39)

En enero se volvieron a disminuir los subsidios (ya iniciados en 1975) a alimentos y se redujo el de la gasolina cuyo precio subió de 15 a 23 soles por galón de 84 octanos.

En mayo aumentaron los impuestos a las ventas de bienes y servicios. Para los bienes de lujo la tasa pasó de 27 á 40%, pero la mayoría de otros productos pasó de 17 á 20%

Las medicinas y ciertos bienes básicos de consumo alimenticio siguieron exonerados.

En junio se dió un aumento del 15% del impuesto a las exportaciones tradicionales, pero cuyo efecto neto fué

(39) REVISTA ECONOMIA : op.cit. Pag. 114.

sólo de 5% pues esta ley derogaba otra que cobraba 10%.

A fines de junio el gobierno devaluó nuevamente el sol (pues en setiembre de 1975, ya se había devaluado, el dólar pasó de 38.7 a 45 soles) pasando su cotización a 65 soles por dólar, el precio de la gasolina subió nuevamente a 50 soles el galón debido, sobre todo a un aumento importante del impuesto a la venta de dicho combustible. Este impuesto dió los resultados esperados, siendo el aumento en los ingresos por este concepto de más de 4 mil millones de soles.

Asímismo, a partir de setiembre de 1976, se introdujo el sistema de minidevaluaciones (lo cual llevó la cotización del dólar a 69.37 soles en diciembre), cuyo efecto inmediato fué elevar la inflación. Frente a esto (40), es interesante anotar que la inflación afecta directamente el nivel real de los ingresos del gobierno central, siendo el efecto diferenciado, según la estructura de cada impuesto. Pues en la medida que la inflación implica pérdida en la capacidad de compra de los consumidores, reducción de las ventas y en consecuencia recesión para el aparato productivo relacionado con el consumo de la población, afectará el nivel real de las utilidades de las personas jurídicas y de los ingresos de las personas naturales. Por otro lado, el impuesto a los bienes

(40) IDE-ESAN:El Sistema Tributario del Perú. 1983. Pag. 28

y servicios se vé afectado, dado que el menor número de unidades vendidas frena el incremento del nivel absoluto de este impuesto. También se ven afectados los impuestos del comercio exterior. En efecto los exportadores experimentaron aumentos en sus costos y por consiguiente disminuyó su rentabilidad, afectando en el mediano plazo la producción de los bienes exportables y su competitividad en el extranjero. Por otro lado,⁽⁴¹⁾ la inflación deteriora el valor de compra del signo monetario y sobrevalora su capacidad de compra respecto al dólar en el caso que se mantenga un tipo de cambio fijo o que la tasa de minidevaluaciones sea menor a la inflación. Pues en nuestro caso, esto es lo que ocurrió a partir de 1978, situación que estimuló las mayores exportaciones y la fuga de capitales hacia los mercados externos, ya que era más rentable realizar depósitos de ahorro en la banca extranjera, que depositar soles a plazo fijo en un banco nacional. Ambas razones hicieron que el BCR perdiera reservas, deteriorando la solidez y la credibilidad de todo el sistema económico, como sujeto de crédito en el mercado internacional.

Las devaluaciones drásticas que se llevaron a cabo para corregir esta situación, significaron un costo experimentado por todos, más para el gobierno central que tuvo que aumentar las remuneraciones de los funcionarios públicos, el pago de las transferencias y el valor en soles del servicio de la deuda por efecto de la elevación del tipo de cambio (y de las mayores tasas de interés). También , en la medida

(41) IDE-ESAN: op.cit. Pag.29

que la devaluación incentiva las exportaciones y frena las importaciones, la recaudación fiscal se ve afectada dependiendo de las tasas impositivas a las que están sujetas y de los precios internacionales.

Para cerrar la brecha fiscal y equilibrar la balanza de pagos, el gobierno pone en práctica un programa de estabilización en el cual el FMI, tiene participación. Este programa dió resultados positivos, ya que en 1979 hubo déficit fiscal pero éste sólo fué el 1.1% del PBI, al mismo tiempo que nuestra balanza de pagos fue superavitaria. Sin embargo, el logro de esto significó un alto costo experimentado por todos.

En cuanto a los GASTOS, que si bien eran los causantes del desequilibrio fiscal, había gran dificultad para su reducción dado que los gastos corrientes reflejaba principalmente, salarios e intereses de la deuda pública, y el gasto de capital, fijado en dólares, se incrementó debido a que el gobierno seguía siendo un gran inversor, a su vez que muchos proyectos que estaban en marcha no se podían parar. Esto dió origen a la acumulación de una gran deuda pública, y para tratar de cerrar la brecha fiscal el gobierno decidió aplicar medidas drásticas de ajuste financiero. Es así, que a inicios de 1976, se redujo los subsidios a los alimentos básicos y el de la gasolina, cuyo precio subió de 15 á 23 soles cada galón de 84 octanos; más adelante, a fines de junio, volvió nuevamente a subir el precio de la gasolina a 50 soles, debido

sobre todo al aumento del impuesto a la venta de dicho combustible.

También se dieron medidas adicionales, tales (42): congelar en todo el sector público los gastos en remuneraciones (congelación de salarios y prohibición de contratar nuevo personal) y la compra de bienes considerados prescindibles por el resto del año; y se estableció una reducción en los gastos de inversión, tanto del gobierno central como de las empresas públicas (en el primero la reducción sería de 4.500 millones de soles y en el segundo de 9,666 millones de soles).

Como consecuencia de estas medidas durante este año el gobierno central redujo sus gastos corrientes como los de capital, ya que respecto al PBI, fueron el 15.9% y el 4.8% respectivamente, menores que los del año 75; sin embargo, al final el déficit resultó siendo mayor debido a la menor recaudación de ingresos.

En el año 1977, los gastos corrientes tuvieron un gran crecimiento, más no así, los gastos de capital que siguieron decreciendo, aunque se seguía manteniendo las transferencias de capital a las empresas públicas, debido a la dificultad de cancelar proyectos que estaban en marcha.

El aumento de los gastos corrientes se basa principalmente, (42) REVISTA ECONOMIA : op.cit. Pag.120

en el comportamiento ascendente de las transferencias corrientes, las cuales se debieron a que se seguían manteniendo muchos subsidios otorgados a través de las empresas comercializadoras de alimentos. También se debe al aumento de la tasa de crecimiento de la población ocupada en el sector gobierno, pues pese a las medidas que se dictaron creció en 8.4% respecto al año anterior. Ver Cuadro N.VIII.

Complementariamente, la aceleración de la inflación implicó incrementos sistemáticos en los precios de los bienes y servicios que tuvo que comprar el gobierno central para que sus programas y proyectos puedan seguir operando. Además se tuvo que aumentar las remuneraciones de los funcionarios públicos y el valor en soles del servicio de la deuda creció por efectos de las mayores tasas de interés y por la elevación del tipo de cambio. Esto justificó el mayor gasto que el gobierno tuvo en el sector administrativo, ya que ocupaba el 32% del total de gastos. Ver Cuadro N.VI. Asimismo, el gasto en el sector defensa fué el 10.2% del total, lo cual reflejaba el alto salario de los militares y la compra de armamentos.

El alto déficit originado por el exceso de gasto llevó al país a pedir más préstamos a la banca extranjera, quienes a su vez exigían como condición que el FMI, tuviera participación directa en la política económica del país. Sin embargo, el acuerdo suscrito con el FMI en 1977, no se cumplió. Lo que al Fondo le interesaba era conseguir el equilibrio presu-

puerario, mediante la disminuci3n del gasto, antes que el aumento de los impuestos (43). Es reci3n en 1978, que la pol3tica de estabilizaci3n que se llev3 a cabo di3 los resultados esperados, pues:

Se redujo el d3ficit fiscal, ya que en el a3o 1979 se logr3 tener el menor d3ficit, a la vez que nuestra Balanza de Pagos fue superavitaria.

Disminuy3 los gastos corrientes, siendo en 1979 el 14.3% del PBI. Esto se logr3, en parte, porque la poblaci3n ocupada en el sector gobierno decreci3, siendo su tasa de crecimiento negativo. Tambi3n se redujeron gran parte de los subsidios (especialmente a los alimentos), y se eliminaron ciertos controles sobre los precios.

Se redujeron as3 mismo, los gastos en los sectores productivo, social y defensa, aunque en mayor proporci3n en los sectores sociales; sin embargo, los gastos en el sector administrativo crecieron grandemente llegando a ser en 1979 el 56.6% del total de gastos, esto se debi3 b3sicamente al crecimiento de nuestros pagos financieros.

Los gastos de capital disminuyeron, aunque en 1979 tuvieron un leve crecimiento, esto fu3 debido a que muchos proyectos que ya estaban en marcha no pod3an pararse
(43) FITZGERALD: op.cit. Pag.269.

y también a ^{que} las importaciones de bienes de capital para el sector público estaban contratados en dólares desde un principio, lo cual aumentaba automáticamente en términos de soles por efecto del mayor tipo de cambio.

Esta mejora, tanto del déficit fiscal como de la balanza de pagos, se logró en 1979, pues en el año 1980 se volvieron a presentar grandes desequilibrios (pero fué manejable). El logro del año 1979 tuvo un costo social bien alto, dado que había recesión con caída en el ingreso per cápita; desempleo masivo y creciente, que llevó a una serie de huelgas generales; aumento de la inflación y otros problemas.

A diferencia del gobierno anterior en el cual la política mantenida por el Estado llevó a que las Empresas Públicas enfrentaran problemas financieros de corto y largo plazo, en la medida que sus ingresos no compensaban sus cuantiosos egresos; durante este período el gobierno desde un principio trató de enmendar esta situación, ya que en el 75 el déficit de estas empresas había sido muy alto. Es así, que en el primer semestre de 1976 el nuevo gobierno adoptó medidas que influenciaron de manera significativa en la reducción de este déficit. En el caso de la gasolina los aumentos en los precios significaron un ingreso adicional para el gobierno central, debido al impuesto con que fué gravado ese aumento. El más beneficiado con este aumento fué PETROPERU.

También se redujeron los montos con que se subsidiaban ciertos productos considerados básicos, que llevó a la disminución de las transferencias corrientes por parte del gobierno central; y por otro lado, se contrajo drásticamente el gasto de capital, que en su mayor parte correspondían a las inversiones de PetroPerú, cuyo principal proyecto fue la construcción del Oleoducto de la selva a la costa.

Sin embargo, pese a estos esfuerzos continuó el déficit de estas empresas, aunque con tendencia decreciente. En el país había graves dificultades macroeconómicas, a la vez que se seguían aplicando controles de precios selectivos, por lo cual estas empresas recibieron en compensación transferencias de fondos del gobierno. Esto aunado a los muchos problemas internos de las empresas, que se venían suscitando de años atrás, hacen que se tomen medidas más drásticas, sobre todo en lo relativo a los cuantiosos gastos de inversión y los controles sobre precios. Los primeros se redujeron, pero no aquellos que correspondían a proyectos que ya estaban en marcha; en cuanto a los segundos, paralelo a la eliminación de gran parte de los subsidios, también se eliminaron los controles sobre precios. Esto ayudó a que el déficit económico de las empresas se redujeran llegando a ser en el año 1979 el 0.6% del PBI. Sin embargo esta recuperación no se debió a una mejora económica real, sino a la concertación de nuevas deudas con el fin de subsanar los déficits.

Otro problema de gran interés en éste período fué nuestra DEUDA PUBLICA EXTERNA, ya que nos encontrábamos con una crisis financiera de gran magnitud, esto por las siguientes razones:

El monto de nuestra deuda era de por si grande, dado que habíamos incurrido en grandes préstamos para financiar el déficit fiscal, pues en 1978 - ver Cuadro N.IX - representó el 47.9% del PBI, siendo el coeficiente más alto que se había alcanzado. En 1979 este coeficiente se redujo al 42.2%, a la vez que nuestra posición externa comenzó a recuperarse fruto directo de la reestructuración de los pagos de la deuda, de la política cambiaria y debido a las condiciones más favorables en los mercados internacionales de nuestras materias primas, así también, por el hecho de que nuestras importaciones se contrajeron significativamente. Esto originó un déficit muy pequeño en las cuentas fiscales y superávit en la balanza de pagos, lo cual permitió cancelar parte de la deuda reestructurada y salir de la angustiosa situación financiera internacional por la que atravèza el país, aunque ésto sólo fué por el momento, ya que después los problemas continuaron.

La mayor parte de esta deuda corresponde al gobierno central y la otra a las empresas públicas, sin embargo a partir del 78 el financiamiento externo del gobierno central respecto al PBI fué bien bajo, dado la política que se llevó a cabo y al mayor endeudamiento interno.

En el caso de las empresas públicas los grandes proyectos necesariamente, requerían de endeudamiento externo.

A partir de 1976, el coeficiente del servicio de la deuda pública externa también sufrió variaciones, pues aunque nuestro coeficiente para entonces ya era alto, dado que representaba más de la tercera parte de nuestras exportaciones, en el 79 se redujo a menos de la cuarta parte siendo el 23.6%. Ello nos indica que los pagos por amortización e intereses absorvieron un gran porcentaje de nuestras exportaciones, a la vez que nos llevaron a refianciar nuestra deuda y a reestructurar nuestro sistema de pagos. Paralelo a ello la baja en los coeficientes se debió al gran despunte de nuestras exportaciones. Ver Cuadro N.X. En el caso del gobierno central los pagos financieros fueron bien altos, incluso en el año 1979 que representó el 39.2% del PBI.

El endeudamiento fue canalizado hacia grandes Proyectos de inversión y también hacia la refinanciación de la deuda. Ver Cuadro N.XIII.

Pese a que en los años 1977 y 1978 los créditos concertados con los banqueros fué bien bajo, durante el período la banca comercial resultó ser la principal fuente de financiamiento y en segundo lugar los proveedores. Ver Cuadro N. XII.

Las condiciones de la banca al ser más duras (tasas de interés más altas y periodos de pago más corto) implicó un creciente monto de servicio de la deuda y por lo tanto, continuas refinanciaciones, las cuales a su vez presionaron fuertemente sobre las reservas internacionales en el momento de iniciar su amortización.

Por otro lado, debido a nuestra difícil situación externa se tuvo que pagar intereses superiores al 2.1/2% sobre el interés del mercado internacional y comisiones de hasta 1.1/4% sobre el monto del préstamo.

En general la crisis económica-financiera por la que atravesaba el país no se resolvió. Si bien en el año 1979, se logró tener menor déficit fiscal y tener una balanza de pagos superavitaria gracias al Programa de Estabilización que se llevó a cabo y a los buenos precios de nuestros productos de exportación, al mismo tiempo se atravesaba por una situación difícil, ya que el costo social para lograr lo anterior fué bien alto, y por otro lado nuestra crisis financiera se ahondó debido a los nuevos préstamos y a nuestros pagos financieros, consecuencia de las deudas contraídas.

Por tal se puede decir que éste gobierno, si bien introdujo una serie de reformas en el sector fiscal, así modificaciones en el sistema tributario, para lograr una mejor captación de recursos financieros, no fueron suficientes para hacer frente a los gastos, ya que tuvo que recurrir a préstamos

externos para poder reducir el déficit fiscal, de tal modo que nuestra deuda pública externa se incrementó.

Frente a esto, y dado que el país reclamaba la vuelta a la civilidad, el gobierno de la Fuerza Armada decidió convocar a elecciones para poder recuperar la imagen perdida por efecto de la crisis, siendo elegido nuevo Presidente el señor Fernando Belaúnde Terry.

5,- SEGUNDO GOBIERNO DE FERNANDO BELAUNDE TERRY

1980 - 1982

En 1980 ocurre el cambio del régimen político y la política económica adoptada por el nuevo gobierno fué parecida a la que se aplicó en 1978, pues el equipo económico trata de diseñar una política basada en el liberalismo. La adopción del modelo neoliberal (44), no constituye tan sólo un manejo diferente de los instrumentos de política económica, sino que su aplicación exige un reordenamiento total del sistema social y económico del país.

Según el gobierno, (45), la economía peruana estaba comprometida a lograr la eficiencia, compartir equitativamente los

(44) GUIDO PENANO: op.cit. Pag.17.

(45) INFORME: Programa Económico del Gobierno. Inversiones Públicas:1981-1985. 1981.

beneficios y un mayor rol para el sector privado. En tal sentido las políticas macroeconómicas estarían destinadas a promover la liberalización del comercio, crecimiento de las exportaciones, generación de empleos y frenar la inflación.

Asimismo, el gobierno pretendió mejorar las Finanzas Públicas a través de ajustes graduales hacia arriba de los precios reales de los bienes públicos y servicios, de tal manera que los sectores importantes como son agricultura, petróleo y energía, tienden a estimular la producción agrícola y restringir el consumo interno mientras, se logre mejorar la situación financiera de las empresas públicas; y por otro lado un control del gasto, dado que en el primer trimestre del 80 ya se tenía déficit.

Es por eso que el Programa que presentó el gobierno incluía entre otras cosas las siguientes políticas a seguir: (46)

Política tributaria, ya que según el gobierno el sistema tributario es un instrumento importante orientador del desarrollo. En este sentido consideró necesario ampliar la base tributaria, principalmente, mediante la detección de omisos, y la actualización y sistematización de la legislación.

- (46) REVISTA DEBATE ECONOMICO. (El Programa Económico del Gabinete Ulloa). 1981
REVISTA ENCUENTRO. N. 6. 1980
GUSTAVO SABERBEIN CH. Revista Socialismo y Participación. N.20.

Asímismo, empezó a evaluar las tasas de los impuestos, pues consideraba que aquellos excesivos tienen un efecto contraproducente al inducir a la evasión y al desalentar el esfuerzo productivo.

También consideró la eliminación paulatina de los tributos que gravan las planillas y que los impuestos a los bienes y servicios sean modificados para eximir del tributo a los artículos de consumo, esencial para la clase más necesitada.

Una política de Gasto, según la cual las remuneraciones del sector público serían reajustadas gradualmente, hasta que alcance niveles compatibles con las metas de eficiencia que exige la dotación humana.

En lo que se refiere a la inversión pública el gobierno pretende dirigirla fundamentalmente, a aquellos proyectos que tengan alta rentabilidad y principalmente corto período de maduración. También el fortalecimiento de la infraestructura básica para promover el desarrollo económico, poniendo énfasis especial en el mejoramiento y expansión de facilidades de electricidad y transporte, para comenzar a remediar los problemas serios que se han generado en estas áreas e incrementar inversiones en necesidades básicas tales como agua, salud, educación, desarrollo rural y urbano, con el fin de mejorar las condiciones de vida de los pobres, quienes fueron golpeados por las necesidades económicas de los últimos años.

En cuanto al endeudamiento externo, el gobierno plantea el uso de créditos blandos provenientes del exterior, al mismo tiempo que plantea el equilibrio fiscal a través del uso racional de los ingresos corrientes y de los créditos, tanto internos como externos, compatibles con la meta de la inflación.

A mediados de 1980 el gobierno inició la ejecución de un Programa de reestructuración y reactivación de la economía, orientado a eliminar distorsiones originadas en antiguos desequilibrios estructurales, que venían frenando el proceso de desarrollo económico del país, ya que se afrontaba una serie de problemas de corto y mediano plazo, incluyendo además del alto nivel inflacionario de más del 60% anual desempleo y subempleo urbano. Pero al mismo tiempo se contaba con elementos favorables, principalmente, el claro mandato popular y un adecuado nivel de precios internacionales.

En el caso de las Finanzas Públicas, la situación no fué nada favorable, presentándose graves problemas, así se puede ver que: en el caso del gobierno central, a diferencia del año 1979 en que el déficit fué pequeño, durante los últimos años 81-82, éste tuvo un crecimiento, siendo en el 81 el 5% del PBI, mientras que en el 82 sólo fué 2.6% del producto. El crecimiento del déficit se explica básicamente por la política de incremento de las remuneraciones, por el mayor dinamismo impuesto a los programas de inversión pública y, por el hecho

de que se mantuvieron los subsidios. En el caso de la inversión pública, no se adoptaron los criterios rectores para cumplir con los objetivos, pues se mantenían todos los proyectos del gobierno anterior y se anunció un ambicioso plan de construcción de viviendas (para la clase media) y carreteras.

Si bien hubo ahorro en cuenta corriente, el cual fue menor en el año 1981 debido a la baja en los ingresos, éste sólo alcanzó a financiar parte de los gastos de capital dado que estos tuvieron gran crecimiento, sobre todo en el año 1980, debido a las transferencias a las empresas públicas, instituciones públicas y gobiernos locales con el único afán de acelerar la ejecución de diversos proyectos, tanto de carácter sectorial como local. Este crecimiento de los gastos al alterar la liquidez de la economía, dificultó el alcance de las metas planteadas. (47).

El menor déficit en el año 1982 se debió más que nada a la reducción tanto de los gastos corrientes como de los gastos de capital, ya que si bien hubo aumento de la presión tributaria, el total de ingresos corrientes respecto al PBI se mantuvo.

La reducción del déficit se vió de manera conjunta con el Fondo Monetario Internacional, ya que este organismo representó

(47) REVISTA ECONOMIA. Vol.IV. N.8. 1981

ta nuestra carta de presentación para otros bancos, y al mismo tiempo fué el resultado de la puesta en marcha del Programa Financiero (desde principios de 1982) basado en el control del déficit fiscal y en la aplicación de políticas de precios, tasas de interés y tipo de cambio realista.

Si se toma en cuenta todo el sector público vemos que las operaciones de las principales entidades del sector público se vieron bastante afectadas, principalmente en el 80 por los generosos aumentos salariales, los gastos de defensa y la inadecuada política de precios. Pues desde que los precios de los productos^{que} comercializaban las empresas públicas no fueron reajustados según lo planeado, sus ingresos no tuvieron la flexibilidad necesaria, y para el caso concreto de los alimentos obligaron al gobierno central a incurrir nuevamente en gastos por subsidios, el cual involucraba además a empresas privadas para el caso de la leche y azúcar (en este caso las más beneficiadas fueron dichas empresas). (48)

Esto llevó a que en 1980 se tuviera un déficit fiscal de 6.5% del PBI. Ver Cuadro N.VII.

En 1981, el déficit económico del sector público no financiero alcanzó el 8.2% del PBI y en 1982 el 9%. En el primer caso el deterioro se debió más que nada al mayor déficit del gobierno central, que sufrió una sustancial caída en sus ingresos, y en 1982 se registró una mejora en las operaciones del gobierno central, la que contrastó con el deterioro en la situación

financiera de las empresas públicas cuyo déficit equivale al 6.3% del PBI (aprox.).

La mayor parte del déficit del sector público fue financiado con recursos del exterior. En el caso del gobierno central en el 80-81 su déficit fue financiado básicamente con recursos internos del sistema bancario, manteniéndose la tendencia iniciada en 1976 (se usa el crédito directo del BCR, colocación neta de bonos en el sistema bancario y no bancario, y otros), y en 1982 la fuente principal de financiamiento fué el endeudamiento externo a largo plazo. En cambio las empresas públicas recurrieron a un mayor endeudamiento externo tanto a corto como a largo plazo.

Los INGRESOS CORRIENTES, del gobierno central durante 1980 evidencian una alta capacidad de reacción, pues crecen debido a la evolución ascendente del volumen de transacciones de comercio exterior, así como por factores circunstanciales como son el pago de regularización del impuesto a la venta hecho por PetroPerú, correspondiente a sus contratistas; también hay una mayor recaudación del impuesto a la renta de personas jurídicas. Como consecuencia la presión impositiva se elevó a 20.7% y el total de ingresos corrientes respecto al PBI fué de 20.6%. El monto de los impuestos al comercio exterior y los impuestos a los bienes y servicios recaudados por la Aduana constituyen el mayor porcentaje de todos los ingresos tributarios, esto fué el resultado de la política de liberalización comercial.

En 1981 (49) los ingresos corrientes disminuyeron en términos reales, ya que el nivel absoluto de los mismos aumenta en menor proporción al de la inflación. Esto determinó una menor participación en el PBI, 18.1%, el cual se mantiene en 1982. Asimismo, la presión tributaria disminuyó a 15.8% mientras que en el 82 aumentó a 17.6%. Ver Cuadro N.III.

La caída de los ingresos en el 81 se asocia directamente con la depresión del sector exportador, afectado por las bajas cotizaciones de los minerales y las huelgas mineras, cayendo principalmente la recaudación por impuestos a la renta y a la exportación. También cayó, pero en menor grado, los impuestos a los combustibles debido a las menores alzas de dicho producto respecto a los niveles presupuestados. Atenuó esta caída los impuestos a la importación, pues se registra un nivel significativo de recaudación como resultado de la apertura del comercio exterior. En 1982, los ingresos corrientes se mantienen debido a que los ingresos no tributarios (multas y otros) tampoco dieron los resultados esperados, más bien se reducen en relación al 81.

En cambio los ingresos tributarios, pese a la menor recaudación de los ingresos provenientes del comercio internacional por efectos de los precios internacionales y de las exoneraciones, siguieron constituyendo la principal fuente de recursos del gobierno. Su disminución respecto a lo presupuestado se vió compensado, en parte por los mayores ingresos derivados de los impuestos a la renta, al patrimonio y a los combusti-

bles.

La menor recaudación por exportaciones se debió a las reducidas cotizaciones en los mercados internacionales como a las reducciones graduales en la tasa de impuesto a la exportación tradicional. En el caso de la importación la recaudación se redujo debido a la variación habida en el tipo de productos importados (aquellos sujetos a menor tasa arancelaria), y a la capitalización de tributos y otorgamiento de pagarés de importación para las empresas públicas, los cuales no fueron contemplados en la ley del presupuesto. (50)

La mayor recaudación del impuesto a la renta se debió a los mayores pagos por regularización del impuesto único a la renta efectuados en el mes de abril. En el caso de los combustibles, la política de efectuar reajustes mensuales en el precio elevaron los ingresos. Asimismo, los impuestos al patrimonio fueron mayores debido a las menores exoneraciones y a las sucesivas revaluaciones de activos.

Por otro lado, las mejoras administrativas en el sistema impositivo así como la simplificación en las formas de recaudación (aunque seguía siendo complejo dando lugar a muchas evasiones) determinaron que los ingresos provenientes del impuesto general a las ventas y del impuesto selectivo al

(50) BCR: Reseña Económica 1982 (Dic.)

consumo crecieran en términos reales.

Los GASTOS del gobierno central respecto al PBI en conjunto crecieron durante los dos primeros años, más no así en el 82 que fueron menores dado que se llevó a cabo el Programa Financiero con el fin de lograr la reducción del déficit fiscal.

En 1980 el crecimiento de los gastos corrientes como los de capital se basó principalmente en el crecimiento de las transferencias del gobierno central. En el primer caso se debió a la política de precios de los productos comercializados por ciertas empresas públicas, los cuales no fueron reajustados a niveles suficientes para cubrir sus gastos de operación. Se siguieron manteniendo muchos subsidios a los alimentos ya que su eliminación se inició recién en agosto del 80, sin embargo, a marzo del 81 se había logrado eliminar el 86% del objetivo previsto (51). Respecto a los gastos de capital, las transferencias de estos rubros estuvieron dirigidas en su mayoría a las empresas públicas del sector energía y minas (PetroPerú, MineroPerú, ElectroPerú).

También con el objeto de elevar el poder adquisitivo de los trabajadores de la administración pública, que dicho sea de paso creció respecto al año anterior y respondiendo a

(51) Periódico EL OBSERVADOR. Revista Dominical N.4

su creciente organización y a la política general de remuneraciones el gobierno decretó varios aumentos generales. Asimismo hubo aumentos específicos para el sector educación, para los trabajadores municipales, así como para los del Ministerio del Interior. Los incrementos de remuneraciones afectaron no sólo la partida de remuneraciones sino también la de transferencias y de defensa. Por otro lado, los gastos de capital también se destinaron a la inversión en proyectos, principalmente la construcción de infraestructura para el crecimiento económico del país, muchos de los cuales como obras de irrigación se encuentran en construcción y cuyos fondos no pueden ser utilizados en otra cartera de proyectos.

En 1981 el mayor gasto corriente se debió a los mayores gastos por remuneraciones, dado que la población ocupada en el sector gobierno aumentó, y a los mayores intereses de la deuda externa, ya que las tasas de interés aumentaron.

Durante este año la suma asignada para los pagos financieros y los gastos de capital representan más del 50% del gasto total, y si a esto se le suma los gastos de defensa se tiene que alrededor de 3/4 partes del gasto total se dedican a gastos rígidos, los cuales no están relacionados con los programas de acción directa, como son: los servicios generales, los servicios sociales y económicos vinculados con el bienestar de la población en el corto plazo.

La reducción de los gastos del gobierno central en 1982, se debió más que nada a la puesta en marcha de un programa de austeridad. Sin embargo los gastos corrientes superaron lo presupuestado para el período debido al aumento de las remuneraciones. En el caso de los subsidios (52) fueron eliminados totalmente los subsidios a los productos lácteos y al aceite; en cuanto a los productos derivados del trigo, el azúcar, arroz, hidrocarburos y la energía eléctrica los subsidios siguieron vigentes, aunque unos en menor proporción que otros dependiendo de la variación de sus precios. Con el fin de eliminar parte de estos subsidios el gobierno decidió trasladar al sector privado la comercialización del trigo, sin embargo, al final generaron subsidios.

Asimismo, se puso en marcha un programa de ajustes mensuales de los precios internos de los derivados del petróleo, de tal modo que el precio promedio de la gasolina corriente fué de \$ 0.96 por galón (a fines del 81 fué de \$ 0.87 por galón), esto a la vez incrementó los precios de los otros derivados del petróleo.

En lo que se refiere a pago de bienes y servicios hubo un ahorro considerable respecto a lo presupuestado, debido a la reducción en el ritmo de ejecución de obras públicas, lo cual se manifiesta también en el menor gasto de capital.

(52) BCR: Reseña Económica. Julio 1981

Sin embargo el mayor déficit fiscal en 1982, se debió a la mayor inversión pública por el lado de las empresas estatales, las cuales estuvieron dirigidas hacia los grandes proyectos de inversión, así en el caso de ElectroPerú destacan los proyectos de Charcani V, Restitución, Carhuaquero, Línea de Trasmisión Lima-Chimbote y electrificación Iquitos-Pucallpa; en MineroPerú la culminación de la Refinería de Zinc, etc.

Así mismo la suma de los gastos de capital, defensa y servicios de la deuda, que representaban el 64% del total de gastos está comprometido y sin mayores posibilidades de cambio en el corto plazo.

El número de las Empresas Públicas en 1980 fué grande (174), pero debido a la nueva política del gobierno, que preconizaba la mayor participación de la iniciativa privada y no del Estado en la actividad productiva, fueron transformada algunas en Sociedades Anónimas, lo cual representa un avance del gobierno en el cumplimiento de sus objetivos de privatización y desactivación del Estado-Empresario.

Si se hace un análisis económico de las empresas públicas, vemos que en el Cuadro N.VII, que durante los dos primeros años hubo déficit superior al 3% del producto, siendo en el 80 mayor que el déficit del gobierno central.

El deterioro de las finanzas de las empresas públicas se

debe más que nada a que sus ingresos no fueron suficientes para cubrir los grandes gastos en que incurrieron.

La política de precios seguida en cuanto a los reajustes en los precios de los combustibles y de los principales productos que comercializaban no fueron adecuados ni en magnitud, ni en periodicidad. Así en el 81, los precios de los combustibles se reajustaron 5 veces durante el año, pero a pesar de ello no se cumplió con la meta prevista en la Ley del Presupuesto (\$ 1/galón), ya que se obtuvo un precio promedio para la gasolina de 84 octanos de \$ 0.87 por galón. Así mismo se siguieron manteniendo muchos subsidios cuyo efecto fué ahondar el desahorro en cuenta corriente, dado que los costos fueron mayores. (53). Todo esto frenó el aumento de los ingresos corrientes, sin embargo el total de los ingresos se vió favorecida más que nada por los ingresos de capital en el rubro de transferencias, en el cual destacan las transferencias recibidas por ElectroPerú y MineroPerú. Pero al mismo tiempo, estos ingresos no compensaban los altos gastos corrientes y los de capital.

Los mayores gastos corrientes en el caso de las empresas comercializadoras de alimentos fueron para la compra de bienes y servicios, y en las otras como PetroPerú fué por remuneraciones e impuestos.

(53) BCR: Reseña Económica. Nov. 1981.

En cambio la evolución de los gastos de capital se debe al crecimiento de la formación bruta de capital de las empresas, siendo las principales ElectroPerú, PetroPerú, MineroPerú y en menor proporción Entel con sus proyectos en el área de comunicaciones. Esta desproporción entre los ingresos y los gastos llevó a recurrir al mayor financiamiento externo.

En 1982, el déficit de las empresas públicas no financieras ha sido el 6.3% del producto, mucho mayor que el déficit del gobierno central, lo cual evidencia el deterioro en la situación financiera del conjunto de las empresas en relación al año anterior. El mayor déficit se debió a los mayores gastos en inversión, en especial de ElectroPerú, Centromín y PetroPerú.

ElectroPerú arrojó el mayor déficit dado que concentró sus inversiones en el avance de las Centrales hidroeléctricas de Charcani, Carhuaquero y Restitución, y en las líneas de transmisión Mantaro-Pachachaca-Callahuanca. El mayor porcentaje de esta inversión(68%) fue financiado con recursos externos (54).

El déficit de Centromín se debió a los menores ingresos por exportaciones de cobre, plata, y por los mayores gastos de inversión en la expansión de la mina y concentradora de cobri-za.

(54) BCR: Reseña Económica 1982 (Dic.)

PetroPerú arrojó un menor déficit debido al reajuste en los precios de los combustibles y a la mayor producción, gracias a la incorporación de nuevas zonas productivas (en Valencia). Asimismo las empresas comercializadoras arrojaron déficit debido a que los precios no se reajustaron de acuerdo a lo programado.

Como se puede ver el alto déficit de las empresas públicas es el resultado del déficit de las principales empresas (Petro Perú, ElectroPerú, Centromín, Enci, Ecasa), sin embargo, según el Proyecto de Ley sobre la privatización de las Empresas Públicas se pretende privatizar muchas empresas que son rentables, pero cuyos excedentes son pocos frente a los grandes gastos de las principales empresas.

Otro punto importante que merece nuestra atención es el estado de la DEUDA PUBLICA EXTERNA, dado que gran parte del déficit del sector público ha sido financiado con endeudamiento externo. La deuda a partir del 80, alcanzó la más alta tasa de crecimiento, 13.1%. Sin embargo, respecto al PBI, el coeficiente durante los dos primeros años siguió la misma tendencia iniciada en el 79, lo cual se debió al crecimiento del producto, llegando a ser en el 81 el 31.9%. Como consecuencia del crecimiento de la deuda, ya que hubo que financiar un programa de inversiones públicas, y por efecto de la recesión en 1982, este coeficiente alcanzó el 37.7%. Ver Cuadro N.IX.

De otro lado nuestra capacidad de endeudamiento tuvo gran crecimiento durante los primeros años llegando a ser en el 81 el 53.2%, esto se debió a que mientras nuestro servicio de la deuda crecía en grandes proporciones por efecto de las altas tasas de interés y el incremento de las amortizaciones, nuestras exportaciones sufrieron los efectos de la recesión internacional. Esta recesión continuó en el 82, pero el coeficiente del servicio de la deuda disminuyó, como resultado del menor servicio de la deuda. Ver Cuadro N.X.

Los mayores créditos fueron concertados con la banca comercial y los proveedores, y en menor proporción con los organismos internacionales siendo los principales el BID, la AID y el Banco Mundial.

En el caso de la banca internacional el endeudamiento aumentó en forma masiva más en el 81, dado que el crédito concertado con esta entidad sobrepasó el 50% del total, mientras que en el 82 fue menor recurriéndose en cambio a un mayor endeudamiento con proveedores, quienes ofrecen tasas de interés bastante menores en promedio a las ofrecidas por la banca internacional, cuyas condiciones financieras son más dura (altas de interés y períodos de repago más cortos). En el caso de los organismos internacionales el monto de lo concertado ha sido mayor, lo cual nos favorece, dado que influyen en forma positiva en nuestra economía ya que ofrecen condiciones financieras ventajosas, a la vez que cuentan con amplia

experiencia en el asesoramiento de proyectos de inversión (55).

Asimismo, nuestro mayor porcentaje de créditos concertados son a plazos de vencimiento de más de 10 años.

En cuanto al destino de éstos créditos, en su mayor parte se dedican a los Proyectos de Inversión de la costa, sierra y selva, coadyuvando de esta manera a la descentralización de nuestra economía a través de la distribución de recursos en los sectores tradicionales como son la sierra y la selva.

Los sectores más favorecidos fueron transporte, energía, minería y agricultura. (56).

También se dieron concertaciones destinadas en su totalidad a importaciones, principalmente de arroz, trigo y maíz. Ver Cuadros Estadísticos Nrs: XII, XIII, y XIV.

Por lo tanto durante este período, si bien el gobierno se fijó metas para mejorar la situación económica en la que encontró al país y planteó determinadas políticas a seguir para dar solución a los diferentes problemas existentes (inflación, desempleo, déficit fiscal, deuda externa), no fué posi-

(55) BCR: Comportamiento del Endeudamiento Externo Peruano. Agosto 1981-Julio 1982. Trabajo N.6.

(56) Idem.

ble llevar a cabo todo lo planeado, pues los problemas existentes se agravaron de tal modo que a fines del 82, con promesas incumplidas se pierde la credibilidad en el gobierno y las expectativas inflacionarias explotan.

Se experimenta una aguda situación de inflación con un crecimiento del producto de sólo 0.7%, el déficit fiscal no se logra reducirlo dado que no se generaron suficientes ingresos para hacer frente a los excesivos gastos del gobierno, se da un acelerado crecimiento de la deuda pública externa que viene a sumarse a la elevada deuda heredada del gobierno anterior, y por otro lado, los efectos de la recesión internacional ayudaron al desequilibrio existente, la cual vino acompañada de fuertes tendencias proteccionistas y una marcada restricción del crédito, dada la crisis financiera internacional por la cual se atravieza.

IV. ANALISIS COMPARATIVO

IV. ANALISIS COMPARATIVO

Con el objeto de tener una comprensión más justa de lo que ha sucedido en el Perú respecto al desarrollo de las Finanzas Públicas, tanto del Gobierno Central como del Sector Público en general, haré un análisis comparativo de los ingresos, gastos, los ingresos tributarios, por tipo de impuestos y agrupados en directos e indirectos, de los diferentes períodos (cuatro) ya analizados separadamente.

En relación a los ingresos del gobierno central, como se puede observar en el Cuadro N.XV, los ingresos corrientes y dentro de éstos los ingresos tributarios, siempre representaron el mayor porcentaje del total de ingresos y ambos tuvieron un crecimiento progresivo, a excepción de la primera fase del gobierno militar que hubo una ligera contracción debido principalmente a la reducción de algunos impuestos, particularmente el que afectaba al consumo de la gasolina; en el caso de las importaciones se redujeron las entradas por derechos aduaneros al recortarse las importaciones de bienes de consumo, al mismo tiempo que las exoneraciones, restricciones y prohibiciones afectó negativamente a la

recaudación fiscal. Pues el arancel de aduanas se fué convirtiendo en un mecanismo referencial.

Así mismo, respecto al PBI los ingresos tributarios se incrementaron de un periodo a otro, más en el último gobierno cuya presión tributaria fue del 18%, ver Cuadro N. XVII.

Este mayor aumento en relación a los otros gobiernos fué causado más que nada por la evolución ascendente del volúmen de transacciones de Comercio Exterior, resultado de la política de liberalización comercial en el exterior iniciada en 1979, y por otras razones ya mencionadas en el análisis respectivo.

También en el mismo cuadro se puede ver que el Financiamiento Interno tuvo gran incremento durante la segunda fase del gobierno militar, mientras que el financiamiento externo se mantuvo, aunque respecto al total de ingresos éste tuvo una gran caída con relación a los períodos anteriores, pues sólo representó el 2.6%, mientras que el financiamiento interno el 15%. Ver cuadro N. XV.

Este gran aumento se debió a que nuestro déficit, que era alto, fué cubierto con mayores créditos internos proporcionados básicamente por el sistema bancario, ya que había dificultad para obtener créditos externos debido a la presión de la banca extranjera para cambiar el rumbo de la política

económica.

En el último período ambos sufrieron una leve contracción; pero como porcentaje del total de ingresos sólo el financiamiento interno se contrajo, más no así el financiamiento externo que aumentó al 6%. En el primer caso la contracción se debió a que el PBI tuvo un crecimiento promedio del 2.3%, ver Cuadro N.XXIII, cosa que no sucedió en el gobierno anterior cuyo promedio fué de 0.95%, lo cual ayudó a que el financiamiento externo se mantuviera. En el segundo caso, la reducción del financiamiento interno por un lado y el aumento del financiamiento externo por el otro, se debió básicamente a que en 1982 la fuente principal de endeudamiento fue el endeudamiento externo a largo plazo.

En el caso del Sector Público, según se muestra en el Cuadro N.XIX (promedio del ingreso como porcentaje del PBI), se puede observar el aumento progresivo del ingreso corriente, así como del financiamiento como consecuencia de la mayor participación de las Empresas Públicas.

El financiamiento alcanzó los más altos porcentajes durante la segunda fase y el actual gobierno. En el primero, se debió a que los grandes déficits del gobierno central y en menor proporción de las empresas públicas fueron financiados en su mayor parte con créditos internos; en el segundo sucede lo contrario, ya que las empresas públicas y el gobier

no central contrajeron mayores deudas a largo plazo con el exterior (en el caso de las empresas también deudas a corto plazo) especialmente, con la banca privada cuyas condiciones han sido más duras, de allí nuestros altos pagos financieros.

En general se puede decir, que los ingresos del sector público y del gobierno central fueron crecientes, predominando los ingresos corrientes y dentro de éstos los ingresos tributarios, pero no lo suficiente para hacer frente a los gastos como se verá más adelante.

En cuanto a los gastos se puede decir que:

- * En el caso del gobierno central teniendo en cuenta la composición porcentual respecto al total de los gastos, ver Cuadro N.XVI, los gastos corrientes representaron el mayor porcentaje, siendo el más alto durante el primer gobierno de Belaúnde, debido a la expansión del sector público, en especial del gobierno central y dentro de éste los ministerios económicos y sociales, lo cual llevó a un aumento del empleo, cuya tasa de crecimiento fué la mayor de todo el período analizado (Cuadro N.VIII)

Posterior a éste período estos gastos disminuyeron, manteniéndose más o menos en el 66% del total de gastos.

De otro lado los gastos de capital adquirieron mayor importancia durante la primera fase del gobierno militar que llegó a ser el 20.5% del total de gastos, esto se debió básicamente, a las grandes inversiones y a la transferencia del capital a las empresas públicas industriales (SiderPerú, MineroPerú y otros).

En el último período también éstos gastos representaron un gran porcentaje (18.8%) debido a que se destinaron grandes cantidades e inversiones en proyectos cuyos fondos no pudieron ser utilizados en otra cartera.

Respecto al PBI, ver Cuadros Nros.: XVIII y XX, los gastos corrientes tanto del gobierno central como del sector público tienen un crecimiento ascendente, siendo el mayor del último período, lo cual fué causado por los mayores gastos en remuneraciones, dado que la población ocupada en el sector gobierno aumentó, y a los mayores intereses de la deuda externa.

Asimismo, los gastos de capital se incrementaron, con una leve reducción en la segunda fase debido a las medidas de austeridad en el gasto.

Por lo tanto los gastos corrientes como los gastos de capital tuvieron crecimiento ascendente, con leve variación por parte de los gastos de capital durante la segunda fase del

gobierno militar.

Como resultado de este breve análisis comparativo y contrastando los hechos anteriores se deduce en relación al PBI que los gastos corrientes del gobierno central fueron menores que los ingresos corrientes, salvo en el período 1976-79, que se tuvo déficit en cuenta corriente; pero si a estos gastos se le suma los gastos de capital, en todos los períodos se tuvo que la suma superó los ingresos corrientes arrojando déficit económico, el cual fué mayor en el período 1976-79 (4.9% del PBI) debido a los grandes déficits alcanzados en los años anteriores al 79, ya que en este año gracias a las medidas adoptadas por el gobierno con ayuda del Fondo Monetario Internacional, aunque con un costo social alto, el déficit se redujo a 0.6% del PBI. Este déficit fué cubierto en su mayor parte con endeudamiento interno, sin embargo, los préstamos externos se siguieron manteniendo, ya que muchos proyectos que estaban en marcha no podían pararse, a la vez que se tenía que refinanciar la deuda dado que nuestros pagos financieros eran altos.

Ver Cuadros Nros.: XVII y XVIII.

De otro lado, en el caso del sector público, tanto en el gobierno militar como en el actual gobierno los ingresos corrientes respecto al PBI superaron los gastos corrientes, pero en conjunto la diferencia de:

(Ing.Corriente+Ing.Cap.)-(Gastos Corr.+Gastos Capital)

arrojó un déficit económico creciente, se incrementó de 4.3% del PBI en la primera fase del gobierno militar a 7.9% del PBI en el último período.

Ver Cuadro N. XIX.

Este alto déficit se debió al mayor déficit de las empresas públicas no financieras, ya que en promedio su déficit fué 4.4% del PBI y del gobierno central 3.5% del PBI.

Dicho déficit fué financiado tanto con crédito interno como externo, pero se hizo mayor uso del crédito externo a largo y a corto plazo, esto infló más nuestra deuda pública externa.

Como se puede ver el manejo del déficit fiscal es de mucha importancia, dado que en nuestro país éste ha sido creciente y más en los últimos años, para amortiguar las fluctuaciones y contribuir a la estabilidad en el crecimiento del sistema. Pues para que éste manejo tenga flexibilidad y no sea inflacionario debe haber un planteamiento cuidadoso y razonable en la generación del ahorro privado en los niveles de Reservas Internacionales, a fin de ofrecer un espacio de maniobra para los cambios inesperados que pueden ocurrir en el déficit fiscal.

En este sentido la Tributación (57) juega un papel importante, ya que para aplicar la estrategia anterior la tributación debe ser más elástica que los gastos en relación al PBI, a fin de que pueda operar como un mecanismo interno de regulación del sistema. Pero en el Perú esto no ha ocurrido, pues según el estudio realizado por Carlos Amat y León en Economía de la Crisis para el período 1968-78, la elasticidad de la tributación fué 0.9 y de los gastos 1.1. Posteriormente a éste período los grandes déficits habidos también reflejan la menor elasticidad de la tributación en relación a los gastos.

Por otro lado, a partir del 75 las Reservas Internacionales decrecieron a niveles críticos, siendo el más bajo en 1977 (-1101 mill. de dólares), pero a partir del 79 empezó a incrementarse con ligeras variaciones en el 81.

Por lo tanto, la simultaneidad de las brechas negativas del ahorro-inversión, cuentas fiscales y desequilibrios de la Balanza de Pagos presentes en varios años, son el reflejo de un profundo desorden financiero cuyo resultado ha sido aceleradas y persistentes tasas inflacionarias a partir del 75 hasta la fecha. Este desajuste se puede ver claramente en el Gráfico N.1.

Otro punto importante, que es necesario tener presente es - la evolución de los ingresos tributarios por tipo de impues-

(57) IDE-ESAN, op.cit. Pags. 46-47.

tos, y del Cuadro N. 21, se puede extraer lo siguiente:

- * Los impuestos a la producción y consumo son los de mayor significación y representan más de la tercera parte del total. Se alcanza el mayor porcentaje (44.5%) en el tercer período y estos comprenden los impuestos de bienes y servicios y los específicos a los combustibles. alcoholes y tabaco, entre otros.

- * Los impuestos al comercio exterior, considerando importaciones y exportaciones, ocupan el segundo lugar en importancia. Pero si a ésto se incluyen el pago de los impuestos a la renta de las empresas predominantemente exportadoras como son la minería, petróleo y en menor medida las azucareras; y si además se incluye el impuesto a los bienes y servicio correspondiente a las transacciones externas, la importancia del comercio exterior alcanzaría aproximadamente el 50% del total de ingresos tributarios. De allí que las Finanzas del Gobierno Central, todavía son extremadamente dependientes del comercio exterior, lo cual representa un factor de inestabilidad e incertidumbre, ya que está sujeto a las fluctuaciones del comercio internacional y expuesto a modificaciones drásticas en los precios de las importaciones y exportaciones como consecuencia de eventos impredecibles en la Política Internacional.

Estas fluctuaciones se observan más específicamente en la trayectoria de los ingresos tributarios provenientes de las importaciones y exportaciones, ya vistos en el análisis de cada período.

- * El impuesto a la renta es otro de gran importancia, y está constituido por los impuestos a las personas jurídicas, naturales y a las remuneraciones, siendo el primero el más significativo. La cobranza de este impuesto ha sido cíclica debido a la dependencia de las utilidades obtenidas por las empresas exportadoras en virtud de los cambios en los precios de los metales, café y otros.

Así en 1980 éste se incrementó gracias al aumento del precio de algunos metales (plata, plomo, zinc) para luego caer en el 81 por suceder lo contrario.

- * El impuesto al patrimonio explica alrededor del 3 ó 4% de los ingresos tributarios, siendo su participación más o menos estable.

Si se profundiza un poco más, para lo cual se agrupa los impuestos en directos e indirectos, se vé que los impuestos indirectos son más importantes que los impuestos directos. Esta situación se debe a que los impuestos indirectos son los de más fácil aplicación y control. Esto explica además,

porque se acude frecuentemente a la modificación de las tasas impositivas en épocas en que se hace necesario elevar la presión tributaria.

Tal como se aprecia en los índices tributarios (Cuadro N.XXII), a lo largo del análisis y aún desde los tiempos atrás son estos impuestos los que mostraron la mayor captación de ingresos tributarios.

Esta situación otorga un sesgo regresivo al sistema tributario debido a que estos impuestos afectan a la mayoría perteneciente a los estratos de menores ingresos. Esto se puede ver en la estimación hecha por el Banco Mundial en su informe: MAJOR DEVELOPMENT POLICY ISSUES AND POLICY RECOMENDATIONS, en el cual ha utilizado estudios realizados en el país en relación a la distribución del ingreso familiar, en los cuales se estratificó el universo de familias en cinco estratos.

Los tres estratos inferiores fueron representados por cuartiles (25% de la población), el cuarto estrato representa el 15% y el quinto agrupa el 10% superior de la escala de ingresos.

Así del Cuadro N. XXIV, se deduce lo siguiente: (58)

(58) IDE-ESAN, op.cit. - pags. 50-51.

El 10% superior de la escala de ingresos (estrato V) paga el 53% de los impuestos. Esto es una proporción algo mayor que la proporción del ingreso obtenido por este estrato del total de la distribución.

Los estratos medios III y IV aportan al fisco una proporción menor del ingreso familiar que les corresponde.

Los estratos de más bajos ingresos aportan al fisco una proporción similar a la que le corresponde en la distribución del ingreso familiar total.

El impuesto al patrimonio es el que tiene mayor impacto sobre el estrato de mayor ingreso. Pues el 92% es pagado por el 10% superior. Otro impuesto que muestra cierta progresividad es el de la renta a personas naturales, ya que en este caso el 66.5% del componente es pagado por el estrato V. Le sigue en importancia/a la ^{el impuesto}importación y a la renta de personas jurídicas. En ambos casos, el estrato V explica aproximadamente el 55%.

Lo que más llama la atención es que el impuesto a los bienes y servicios sea el más regresivo, en la medida que los estratos IV y V pagan una menor proporción del total del impuesto en relación al total del ingreso familiar captado por ellos. Se observa en conjunto que estos estratos captan el 68% del ingreso familiar pero

sólo pagan el 63% del total de este impuesto. En cambio los estratos II y III que constituye un 50% de la población pagan una proporción mayor en este impuesto en relación al ingreso familiar que les corresponde.

El cuartil inferior aporta al pago de este impuesto casi la misma proporción que el ingreso familiar que obtiene. Esta regresividad del impuesto de los bienes y servicios tienen gran significación en el impacto redistributivo total del sistema tributario, por ser éste el más importante en la recaudación fiscal total tributaria, ya que representa el mayor porcentaje de los ingresos tributarios indirectos.

Este rasgo estructural que muestra el sistema señala su deficiencia al no haber podido incluir en su diseño los efectos redistributivos que tienen los impuestos en favor de las mayorías. Por lo contrario, se ha producido una redistribución más sesgada en favor del estrato más alto de la pirámide de ingresos.

Se puede concluir, que el sistema tributario ha sido y es en gran medida el resultado de múltiples variaciones parciales debido a las necesidades financieras del Estado.

Estas modificaciones no han tenido un contexto integral y coherente, en el que se muestre con precisión los objetivos

económicos buscados mediante los impuestos.

Esta situación ha conducido a que el sistema no haya cumplido con los objetivos de redistribución de ingresos, generación de empleo y otros; y que tampoco haya cumplido con su rol esencial el de generar ingresos suficientes y necesarios para cubrir los gastos del Estado.

V. CONCLUSIONES

V. CONCLUSIONES

1º. A lo largo del análisis se ha tratado de mostrar el grado de participación del Estado en el desarrollo económico del país a través de las Finanzas Públicas y teniendo en cuenta las distintas bases políticas y económicas de cada gobierno. De lo analizado se puede inferir que el principal problema de las Finanzas Públicas en el Perú -que contribuyó a la inestabilidad de la economía durante el período 1962-1982, sobre todo en las últimas fases de intervención estatal- fue que la expansión del gasto corriente, primero y, después del gasto de capital, no fue acompañado por un incremento paralelo en los ingresos, sobre todo de la presión fiscal.

2º. Bajo el gobierno militar de 1962-1963 y el posterior gobierno de Belaúnde, se expandió los servicios de bienestar, lo cual llevó a un aumento del gasto público. Es así que el progreso social es visto como dependiente de la acción del Estado. Siendo el aumento del gasto público impulsado básicamente por los sectores medios y populares, los primeros vieron en la acción estatal

la posibilidad de acceder a mayores niveles educativos y de obtener empleos, y los segundos demandaron educación, salud, infraestructura urbana y obras públicas. El problema que se presentó fué que el aumento del gasto público recibió escaso apoyo de la estructura fiscal, dado los pocos recursos con que contaba el sector público. Contribuyó a este desequilibrio, por un lado, la falta de rentabilidad de las empresas estatales -que si bien eran pocas abastecían de insumos baratos al sector privado- y por otro, el fracaso de aumentar los ingresos fiscales ya que las medidas de reforma tributaria planteadas no se llevaron a cabo sino recién en junio de 1968, con aprobación del Congreso, cuya mayoría estaba formada por el APRA.

Así, a medida que se desarrollaban los programas de bienestar social los ingresos del gobierno no alcanzaron ni siquiera a cubrir los gastos corrientes, y dada la presión financiera externa y a pesar de la orientación explícita de Belaúnde de romper con los programas ortodoxos de estabilización en 1967. optó por esta política, la cual ayudó a reducir el déficit, pero más que nada hubo mejora de los precios mundiales.

32. A partir de 1968, el Estado se convirtió en una fuerza predominante de la economía, aunque buena parte del crecimiento del gobierno central se produjo con Belaúnde, con

Velasco se dió el aumento en la actividad empresarial, lo que dió lugar a la ampliación del sector público.

4º. Se inicia un programa de reformas económico-sociales tendientes al cambio del sistema económico liberal hacia uno con mayor intervención estatal, y el cambio más notable que se dió fué la presencia del Estado en el proceso económico. El Estado toma la responsabilidad de la producción y se convierte en el sector más importante del país, se constituye así un nuevo sector estatal de carácter empresarial, sobre la base de un sector exportador nacionalizado, la industria pesada, la banca, la red de transportes y la infraestructura, todo coordinado por un Sistema Nacional de Planificación.

Así mismo se establece el control generalizado de precios en un marco de mercados cerrados a las importaciones.

5º. Durante la primera fase, bajo un sistema de control de precios y un tipo de cambio fijo, unido a las políticas fiscales y monetarias expansivas, el Perú experimentó un rápido crecimiento pero acompañado de un desequilibrio externo, inflación, déficit fiscal y un creciente endeudamiento público externo. La presencia de estos problemas hicieron que la banca internacional presionara para que el Perú abandonase las políticas reformistas.

- 6º. Durante la segunda fase, seguía creciendo el déficit fiscal, a la vez que los problemas macroeconómicos eran más evidentes. Esto llevó a poner en práctica la política ortodoxa, cuyos logros fueron positivos pero al mismo tiempo, el costo social en el que se incurrió fue alto.
- 7º. Durante los años 80-82, la situación económica del país se deteriora, el déficit fiscal crece, la inflación se torna creciente siendo en el 82 del 72.9%, hay un creciente endeudamiento público externo, asimismo la tasa de devaluación es creciente y hay déficit en cuenta corriente.
- Todos estos problemas unidos a los problemas internacionales hacen crítica la situación futura del país.
- 8º. En lo que respecta al rol del Estado, en la economía se puede decir, que el Estado Peruano pasó de ser un proveedor de servicios sociales e infraestructura, a ser el mayor inversionista y regulador del comercio exterior, aumentando su ingerencia estatal en el aparato productivo y en las decisiones de producción del sector privado.
- 9º. Las Empresas Públicas siguen sin solución definida, generando pérdidas que contribuyen sustancialmente al déficit global del sector público.

109. El Perú como todo país en desarrollo recurrió al endeudamiento externo para acelerar y hacer menos difícil su proceso de crecimiento. Sin embargo, este endeudamiento que en su mayor parte es endeudamiento público externo se hace insostenible, dado que el servicio de la deuda representa más de la tercera parte de nuestras exportaciones, esto implica una severa restricción a las posibilidades de crecimiento y desarrollo económico del país. Por otro lado, los mercados internacionales de capitales están prácticamente cerrados para nuestro país.
110. En general el deterioro económico de nuestro país va acompañado de graves problemas macroeconómicos (inflación, desempleo, desequilibrio externo), por eso se debe subrayar que la brecha fiscal, no es el único factor inflacionario que explica la crisis peruana, sino también, se debe tener en cuenta que un manejo coherente y eficaz para garantizar el crecimiento económico sostenido y asegurar una persistente disminución de las desigualdades sociales pasa, necesariamente, por un manejo riguroso de las cuentas fiscales, y por el manejo coherente con los otros instrumentos de política económica.

VI. RECOMENDACIONES

VI. RECOMENDACIONES

A finales del 82, la situación económica y social del país era crítica, la existencia de un déficit fiscal en crecimiento que acelera la inflación, presiona sobre el sector externo deteriorando el saldo corriente externo, e incrementa la deuda pública externa; y la existencia de un grave problema de satisfacción de las necesidades básicas de la población más pobre del país, siendo más grave fuera de Lima, en las áreas rurales y en la niñez.

Frente a esta situación las recomendaciones serían:

- 1º. Reducir el déficit fiscal a un nivel bajo respecto al PBI, tratando de lograr el equilibrio.

Para ello se debe disminuir el gasto y la composición del mismo debe estar de acuerdo a los planes de desarrollo y, deben ser programados en base a las posibilidades financieras reales.

En cuanto a los ingresos, la tributación como fuente principal cobra gran importancia y en nuestro país los

problemas que presenta la estructura tributaria deben ser resueltos.

- * El sistema tributario debe ser simplificado, reduciéndose el número de impuestos, lo cual permitiría una mejor fiscalización.

- * Reducir la evasión fiscal mejorando la administración tributaria (simplicidad en la legislación, los reglamentos) y haciendo que exista conciencia tributaria en la población. Para que esto se logre el contribuyente tiene que estar convencido de la justicia del sistema y de que los tributos son utilizados por el Estado con honestidad y eficiencia.

Así mismo, el sector informal debe ser incorporado al sector organizado de la economía.

- * Reducir las exoneraciones tributarias e incentivos para que el control administrativo sea más eficiente. Así a la gran minería y otorgarlas a determinadas actividades prioritarias como agricultura, salud.

En general la eficacia del Sistema Tributario dependerá de la naturaleza de los impuestos que comprende el sistema, de la estructura de las exoneraciones tributarias,

del sistema de administración que garantice la cobranza y fiscalización, del sistema de reclamación tributaria que asegure una justa y rápida definición de los conflictos de intereses entre el fisco y los contribuyentes, y finalmente, del grado de comprensión de los contribuyentes respecto a su responsabilidad para colaborar con el progreso del país y su obligación de retribuir los servicios que ofrece el Estado.

- 2º. Frente a una situación de inflación, bajo crecimiento y fuerte desequilibrio externo es necesario el control del gasto público dado que una restricción de éste contribuye simultáneamente a controlar la inflación y a disminuir las presiones sobre la balanza de pagos. Asimismo, se alivia la presión del gobierno sobre el crédito interno, liberando crédito para el sector privado.
- 3º. Dado que el escaso ahorro interno y la creciente dificultad de conseguir ahorro externo limitan el crecimiento económico, para disminuir la brecha externa se debe fomentar de manera integral las exportaciones no tradicionales (sin descuidar las tradicionales) en aquellos sectores con ventaja comparativa internacional. También se debe fomentar la sustitución eficiente de las importaciones, así las importaciones de productos alimenticios para lo cual a su vez se debe fomentar la agricultura

ligada a la alimentación vía créditos y apoyo técnico.

Paralelo a esto es necesario plantear una política cambiaria realista acorde con la magnitud del desequilibrio externo.

49. La deuda también impone una restricción al crecimiento económico, y dado que nuestra deuda es alta y nuestras posibilidades de pago prácticamente nulas, para crecer y pagar se debe generar ahorro y para ello debe existir un programa coherente de reactivación. Las tasas de interés bancarias deben ser reales y positivas y los costos de la crisis se debe repartir equitativamente entre todos los sectores.

Por otro lado, se debe modificar el calendario de pagos inicialmente establecido, los costos y las condiciones anexas teniendo en cuenta la crisis por la que atravieza el país, esto estará sujeto al planteamiento de un programa de ajuste serio y consistente, y a la decisión de nuestros acreedores.

Por lo tanto para salir de la crisis se necesita la participación de todos, trabajadores y empresarios, sector público y privado y todos los sectores productivos, teniendo presente que los años futuros son difíciles y que un programa de reactivación económica no puede ser llevada adelante sólo por aque-

llos que participaron en su elaboración.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIALIBROS:

- 1.- I.VAN RIVERA FLORES. Notas de Macroeconomía. Pontificia Universidad Católica del Perú (PUC). Serie: Materiales de Enseñanza. Set. 1984.
- 2.- IDE-ESAN. El Sistema Tributario del Perú. Mosca Azul Editores. Junio 1983. 1ra. edición.
- 3.- BCR. El Proceso de Liberalización de las Importaciones: Perú 1979-1982. Mayo 1983.
- 4.- GUSTAVO SABERBEIN CHEVALIER. El Fracaso de la Política Económica Gubernamental y la Necesidad de su Cambio. Socialismo y Participación N.20. Set. 1982.
- 5.- ARMANDO ZOLEZZI MOLLER. Consideraciones para una Reforma Tributaria. Socialismo y Participación N.20. Set. 1982.
- 6.- BCR. Comportamiento del Endeudamiento Externo Peruano. Agosto 1981- Julio 1982. Trabajo N. 6. Set. 1982.
- 7.- BCR. El Sector Externo y las Reservas Internacionales. Junio 1982.
- 8.- GONZALO PORTOCARRERO M. Ideologías, Funciones del Estado y Políticas Económicas, Perú: 1900-1980. Pontificia Universidad Católica del Perú (PUC). Programa Académico de Ciencias Sociales. Serie: Materiales de Enseñanza. Mayo 1982.
- 9.- BCR. Informe Anual 1981 de la Deuda Externa Peruana y sus Perspectivas. Trabajo Interno N.5. Marzo 1982.

- 10.- FELIPE ORTIZ DE ZEVALLOS. Actividad Empresarial del Estado. III Reunión Intercampus. Feb. 1982.
- 11.- BCR. La Lucha contra la Inflación. Feb. 1982.
- 12.- GUIDO PENANO. Economía Peruana Hacia Dónde?. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. 1981.
- 13.- E.U.K. FITZGERALD. La Economía Política del Perú 1956-1978. Instituto de Estudios Peruanos 1981. 1ra. edición.
- 14.- PEDRO PABLO KUCZYNSKI. Democracia bajo presión económica, El Primer Gobierno de Belaúnde: 1963-1968. 1980.
- 15.- CEDES (Centro de Documentación y Estudios Sociales). Los Presupuestos de la República: 1930-1980. Impresión: Editora Humbolt. Nov. 1980. N.º.1.
- 16.- BCR. Empresas Públicas. 1979.
- 17.- CELSO FURTADO. Teoría y Política del Desarrollo Económico. Siglo XXI editores. 9na. edición - 1979.
- 18.- KENPER JOHN. La Economía Peruana en 1978. En: Economía VII, N.º.3. PUC. 1979.
- 19.- TORRES JORGE. Políticas Alternativas para el Perú en la década de 1980. Lima CIUP, 1978.
- 20.- VIRGILIO ROEL. La crisis general del Capitalismo y de la Economía Peruana. Edit. Alfa. Abril 1978.
- 21.- JURGEN SCHULDT. Monetarismo y Capitalismo Periférico: El Caso de Chile. Universidad del Pacífico - Centro de Investigación (CIUP). Serie: Ensayos N.13. 1977.

- 22.- Ing. JUAN SIERRA C. Tesis para optar el Grado de Bachiller: "Análisis de la Etapa de Programación Presupuestal como instrumento operativo de la Planificación de Corto Plazo". UNI 1977.
- 23.- HUGO DURAND CH. Tesis para optar el Grado de Bachiller: "Evolución del Marco Teórico y Legal sobre Ejecución Presupuestal de 1971 á 1976 del Gobierno Central". UNI 1977.
- 24.- DUE JOHN F. Análisis Económico de los Impuestos y del Sector Público. 4ta. edición. Buenos Aires. El Ateneo 1977.
- 25.- MEF. La Situación Económica Financiera del País. Programa de Reactivación Económica. Exposición del Ministro de Economía, Dr. Luis Barúa. Enero 1976.
- 26.- JORGE GONZALES IZQUIERDO. Perú: Proceso de Desarrollo y Desequilibrios de Financiamiento: Un Modelo de Brecha. Lima, MEF. 1974.
- 27.- MELENA GUZMAN, GERMAN DE LA. La Reforma Financiera. Octubre 1968-Octubre 1973. Lima MEFC-1973.
- 28.- BUCHMAN JAMES M. La Hacienda Pública en un Proceso Democrático. Madrid, Aguilar S.A. Ediciones 1973.
- 29.- MEF. La Reforma Tributaria. Exposición del Ministro de Economía General Francisco Morales Bermúdez. Dic. 1972.
- 30.- HANSEN ALVIN HARVEY. Teoría Monetaria y Política Fiscal. 2da. edición, México. Fondo de Cultura Económica 1968.
- 31.- MILTON FRIEDMAN. Capitalismo y Libertad. Ediciones Rialp S.A.- Madrid 1966.
- 32.- CHAVEZ MOLINA JUAN. La Reforma Tributaria y la Reforma de la Administración Tributaria. En: Conferencia Anual para Ejecutivos 5ta., Paracas 1966.

- 33.- HELLER WALTER. Política Fiscal y Desarrollo Económico. En: Okun Bernard, Estudios sobre desarrollo económico. Bilbao 1964.
- 34.- AUGUSTO ZIMMERMANN ZAVALA. El Plan Inca. Objetivo: Revolución Peruana (Diario Oficial el Peruano).
- 35.- COMISION DE LA FUERZA ARMADA Y FUERZAS POLICIALES. PLAN DE GOBIERNO TUPAC AMARU. Período 1977-1980. Editorial Incari, copia fiel del Diario Oficial El Peruano.
- 36.- INP. Plan Nacional de Desarrollo 71-75.
- 37.- MEF. Plan Económico 1969.
- 38.- INP. Anexo de las Proyecciones de las Variables Económicas para la Formulación del Plan de Desarrollo 71-75.
- 39.- INP. Plan Nacional de Desarrollo 75-78.
- 40.- MEF. Dirección General del Presupuesto. Presupuestos de la República, años: 1962 hasta 1980.
- 41.- F. HERSCHEL. Política Económica.

REVISTAS:

1. MEMORIAS DEL BCR: años: 1962, 1965, 1966, 1968, 1970, 1971, 1973, 1981, 1982, 1983.
2. RESEÑA ECONOMICA DEL BCR. Años: 1981-1982.
3. PERU ECONOMICO. Julio 1979. Febrero 1983-Mayo 1983.
4. MEDIO CAMBIO. Marzo 1983

5. REVISTA AVANCES DE INVESTIGACION. Nº 14.1982.
6. REVISTA ENCUENTRO. Nº 6. 1980
7. REVISTA AVANCES DE INVESTIGACION. Nº 9. 1979.
8. ACTUALIDAD ECONOMICA. 1981: N.35 1979: Nros.17
y 18 1978: N.6.
9. INFORME: Programa Económico del Gobierno. Inversión Pública: 1981-1985. (documento presentado al Grupo Consultivo de París). 1981.
10. REVISTA ECONOMIA. Dpto. de Economía - PUC. Vol.IV.Nº8. 1981.
11. REVISTA ECONOMIA. Dpto. de Economía - PUC Vol. IV. N.7. 1981
12. DEBATE ECONOMICO. 1981.
13. BANCO DE CREDITO DEL PERU. Reseña Económica 1982, 1980.
14. REVISTA ECONOMIA. Dpto. de Economía PUC. Vol.I, N.1. Dic. 1977.

PERIODICOS;

- 1) EXPRESO EN LA ECONOMIA. Abril 1983.
- 2) EL COMERCIO - OKIMONOS. Julio 1982.
- 3) EL OBSERVADOR. Proceso Económico. Año: 1981-1982.
- 4) EL COMERCIO. Parte Financiera. Años: 1981, 1982, 1983.
- 5) LA PRENSA. Raíces de la Crisis. Dic. 1982.
- 6) EL OBSERVADOR. Revista Dominical N.4. Nov. 1981.

CUADROS ESTADISTICOS

CUADRO N. I

OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL
(en miles de millones de soles corrientes)

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976 ...
I. Ingresos Corrientes	10.9	13.3	15.5	18.2	23.7	30.2	33.9	38.8	41.4	45.6	53.4	68.5	87.9	111.4
II. Gastos Corrientes	11.0	12.9	15.4	18.5	23.6	27.2	27.9	32.2	37.0	42.3	52.0	62.4	90.5	122.7
III. Ahorro en Cuenta Corriente	-0.1	0.4	0.1	-0.3	0.1	3.0	6.0	6.6	4.4	3.3	1.4	6.1	-2.6	-11.3
IV. Gasto de Capital	0.8	1.8	3.8	4.3	6.3	6.1	6.4	9.9	12.5	14.2	15.4	20.2	28.0	37.1
V. Superávit o Déficit Económico	-0.9	-1.4	-3.7	-4.6	-6.2	-3.1	-0.4	-3.3	-8.1	-10.9	-14.0	-14.1	-30.6	-48.4
VI. Financiamiento	0.9	1.4	3.7	4.6	6.2	3.1	0.4	3.3	8.1	10.9	14.0	14.1	30.6	48.4
1. Externo (neto)	0.1	0.2	0.5	2.7	3.2	1.8	1.6	1.5	-1.0	2.0	6.9	11.0	16.8	15.8
a. Desembolsos	n.d.	n.d.	0.8	3.1	4.0	4.3	4.1	4.7	4.4	7.1	18.1	20.9	22.8	24.1
b. Amortización	n.d.	n.d.	-0.3	-0.4	-0.8	-2.5	-2.5	-3.2	-5.4	-5.1	-11.2	-9.9	-6.0	-8.3
2. Interno (neto)	0.8	1.2	3.2	1.9	3.0	1.3	-1.2	1.8	9.1	8.9	7.1	3.1	13.8	32.6
Déf. Económico/PBI	-1.1	-1.4	-3.2	-3.4	-4.0	-1.7	-0.2	-1.4	-3.1	-3.7	-3.9	-3.2	-5.5	-6.3
Fin. Externo/PBI	0.1	0.2	0.4	2.0	2.0	1.0	0.8	0.6	-0.3	0.7	1.9	2.5	3.0	2.1
Fin. Interno/PBI	0.9	1.2	2.8	1.4	1.9	0.7	-0.6	0.7	3.4	3.0	2.0	0.7	2.5	4.2
PBI (mill. de soles)	80519	96741	114902	136783	156863	185782	208997	240666	264437	294683	359214	447505	555457	769526

Fuente: BCR: - Cuentas Nacionales: 1950-1967
 - Memoria 1971-73
 - Memoria 1981

sigue: CUADRO N.I

... 1977	1978	1979	1980	1981*	1982*
154.1	263.7	552.2	1019	1523	2492
193.1	291.0	442.0	898	1506	2232
-39.0	-27.3	110.2	121	17	260
40.1	57.7	128.6	262	436	623
-79.1	-85.0	-18.4	-141	-419	-363
79.1	85.0	+18.4	141	419	363
34.8	7.9	-24.6	15	134	209
57.8	74.5	95.6	197	408	667
-23.0	-66.6	-120.2	-182	-274	-458
44.3	77.1	43.0	126	285	154
-7.5	-5.1	-0.6	-2.9	-5.0	-2.6
3.3	0.5	-0.8	0.3	1.6	1.5
4.2	4.6	1.4	2.6	3.4	1.1
1054828	1672307	3084412	4938585	8432002	13786468

Fuente: BCR: Memoria 1981

* Perú Económico: Feb. 1983

CUADRO N. II

INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL
(millones de soles)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
I. <u>Ingresos Tributarios</u>	14015	16349	20962	26908	29568	33626	35797	
1. Renta	3823	4313	6073	8900	9730	12234	11494	
2. Patrimonio	340	378	601	957	928	957	959	
3. Importaciones	4350	4909	6359	7201	7832	8074	8898	
4. Exportaciones	229	193	263	260	205	252	218	
5. Producción y Consumo	5273	6556	7666	9590	10873	12109	14228	
6. Otros	-	-	-	-	-	-	-	
II. <u>Ingresos No Tributarios</u>	1938	2354	2958	3387	4445	5348	5924	
III. <u>Reintegros Tributarios</u> <u>ó documentos valorados</u>	-491	-513	-228	-89	-61	-132	-339	
<u>TOTAL INGRESOS</u> <u>CORRIENTES</u>	15,462	18,190	23,692	30,206	33,952	38,842	41,382	
Ingresos Tributarios/PBI	12.2	12.0	13.4	14.5	14.1	14.0	13.5	
Total Ing.Ctes./PBI	13.5	13.3	15.1	16.3	16.2	16.1	15.6	
PBI (mill. de soles)	114,902	136,783	156,863	185,782	208,997	240,666	264,437	

Fuente: BCR: Memorias de: 1965 - 1968 - 1970 - 1971.

.... sigue: CUADRO N. II

...	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
	39284	47453	60670	82026	102207	145647	258553	532023	1021963
	9802	14778	20324	24127	23008	30386	42968	117655	297525
	2011	2295	3189	3894	5085	8980	11355	18209	33068
	7843	9097	10276	18159	17952	19658	39073	68149	158432
	339	393	2214	1897	6292	16179	31928	88289	123365
	15925	19991	24126	32226	46851	66772	121635	227262	379101
	3364	899	541	1723	3019	3672	11594	12459	30472
	6540	6593	8918	7609	12193	14869	18997	56450	77627
	-188	-683	-1028	-1739	-3003	-6464	-13807	-36243	-80328
	45,636	53,363	68,560	87,896	111,397	154,052	263,743	552,230	1019,262
	13.3	13.2	13.6	14.8	13.3	13.8	15.5	17.2	20.7
	15.5	14.9	15.3	15.8	14.5	14.6	15.8	17.9	20.6
	294,683	359,214	447,505	555,457	769,526	1054,828	1672,307	3084,412	4938,585

Fuente: BCR: Memoria 1981

CUADRO N. III

INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL
(miles de millones de soles)

	1981	1982
Ingresos Tributarios	1334	2426
Ingresos no Tributarios	276	238
Certex y otros	-87	-172
<u>Total Ingresos Corrientes</u>	1523	2492
Ingresos Tributarios/PBI	15.8	17.6
<u>Total Ing.Ctes./PBI</u>	18.1	18.1
PBI (mill. de soles)	8432,002	13786,468

Fuente: BCR
Perú Económico: Feb. 1983.

CUADRO N. IV

CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(Millones de soles corrientes)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
<u>I. Gastos Corrientes</u>	15361	18478	23571	27218	27949	32194	36851	
1. Remuneraciones	8129	10023	13208	14487	15248	17211	19956	
2. Bienes y Servicios	1033	1001	3284	4169	3950	5420	6103	
3. Transferencias	2340	3256	5937	7167	6958	7359	7845	
4. Intereses	573	623	1142	1395	1793	2204	2947	
a) Deuda Interna	n.d.	n.d.	n.d.	(591)	(747)	(857)	(1069)	
b) Deuda Externa				(804)	(1046)	(1347)	(1878)	
5. Defensa	3289	3575	-	-	-	-	-	
<u>II. Gastos de Capital</u>	3761	4351	6280	6087	6385	9930	12468	
<u>III. Amortización</u>	1018	1452	1834	3568	3980	6284	7902	
<u>Deuda Interna</u>			987	1119	1527	3123	2452	
<u>Deuda Externa</u>			847	2449	2453	3161	5450	
T O T A L	20140	24281	31685	36873	38314	48408	57221	
Pagos Financieros (intereses+amortizac.)	1591	2075	2976	4963	5773	8488	10842	
Pgos. Financ./Gasto Total	7.9	8.5	9.4	13.5	15.1	17.5	18.9	
G. Corrientes/G. Capital	4.1	4.3	3.8	4.5	4.4	3.2	2.95	
Gtos. Corrientes/PBI	13.4	13.5	15.0	14.7	13.4	13.4	13.9	
Gtos. Capital/PBI	3.3	3.2	4.0	3.3	3.1	4.1	4.7	
Amortización/PBI	0.9	1.1	1.2	1.9	1.9	2.6	3.0	
PBI (mill. de soles)	114,902	136,783	156,863	185,782	208,997	240,666	264,437	

Fuente: BCR: Memorias de 1965 - 1966 - 1971.

... sigue: CUADRO N.IV

....	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
	42333	51995	62444	90507	122718	193092	291032	442041	847940
	18618	21534	24063	32346	42212	55441	79137	122064	238429
	3404	3120	5157	5792	6601	6647	10465	19088	36327
	6537	8856	9929	17483	22200	24586	37056	59199	165352
	4274	5928	7690	9422	13178	29172	71860	138151	213934
	(2542)	(3478)	(4242)	(4466)	(5500)	(13552)	(32725)	(61998)	(92180)
	(1732)	(2450)	(3448)	(4956)	(7678)	(15620)	(39135)	(76153)	(121754)
	9500	12557	15605	25464	38527	77246	92514	103539	243898
	14134	15416	20206	27980	31111	40103	57650	128556	262282
	8998	15813	16056	12940	16104	33898	81329	140753	210433
	3870	4581	6191	6951	7815	10882	14714	20517	28443
	5128	11232	9865	5989	8289	23016	66615	120236	181990
	65,465	83,224	98,706	131,427	175,933	267,093	430,011	711,350	1370,655
	13272	21741	23746	22362	29282	63070	153189	278904	424367
	20.3	26.1	24.1	17.0	17.0	23.6	35.6	39.2	31.0
	3.0	3.4	3.1	3.2	3.3	4.8	5.0	3.4	3.2
	14.4	14.5	14.0	16.3	15.9	18.3	17.4	14.3	17.2
	4.8	4.3	4.5	5.0	4.8	3.8	3.4	4.2	5.3
	3.1	4.4	3.6	2.3	2.1	3.2	4.9	4.6	4.3
	294,683	359,214	447,505	555,457	769,526	1054,828	1672,307	3084,412	4938,585

Fuente: BCR: Memoria 1981.

CUADRO N. V

GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(miles de millones de soles)

	1981	1982
<u>I. GASTOS CORRIENTES</u>	<u>1506</u>	<u>2232</u>
- Gastos de Consumo	512	1368
- Intereses	382	554
- Transferencias Ctes.	237	310
<u>II. GASTOS DE CAPITAL</u>	<u>436</u>	<u>623</u>
- Formación Bruta de Capital	355	472
- Transferencias de Capital	81	140
- Otros	0	11
<u>III. AMORTIZACION</u>	<u>334</u>	<u>507</u>
T O T A L	2276	3362
Pagos Financieros	716	1061
Pagos Financ./Gasto Total	31.5	31.6
G.Corrientes/G.Capital	3.5	3.6
G.Corrientes/PBI	17.9	16.2
G.Capital/PBI	5.2	4.5
Amortización/PBI	4.0	3.7
PBI	8432,002	13786,468
(miles de soles)		

Fuente: Perú Económico. Feb. 1983
BCR.

CUADRO N. VI
EGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL POR SECTORES
(Porcentajes)

Sectores	1962	1963	1964-67	1968	1969-75	1976	1977	1978	1979	1980
1.Productivo	9.5	19.4	15.2	10.8	18.0	19.8	20.0	13.7	14.8	14.4
2.Sociales	32.6	34.1	34.8	28.9	26.1	24.7	23.6	21.0	15.7	15.3
3.Defensa y Pol.										
- Defensa	19.4	16.8	17.2	18.0	17.3	16.0	14.2	11.4	7.7	10.0
- Gob. y Policia	17.3	12.0	13.1	13.9	10.1	9.2	10.2	7.4	5.2	4.2
Administrativo	21.2	18.7	19.7	28.4	28.5	30.3	32.0	46.5	56.6	56.1
<u>TOTAL</u>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: MEFC.

CUADRO N. VII

RESULTADO ECONOMICO DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO
(miles de soles)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981*	1982*
SECTOR PUBLICO	- 8625	-16350	-30658	-53665	-77155	-102964	-102834	-33435	-320090	-699	-1241
% PBI	- 2.9	- 4.6	-6.9	<u>-9.7</u>	-10.0	-9.8	-6.1	-1.1	-6.5	-8.2	- 9.0
-Gobierno Central	-10931	-14048	-14090	-30591	-48432	-79143	-84939	-18367	-140960	-415	-363
% PBI	- 3.7	-3.9	-3.2	-5.5	-6.3	-7.5	-5.1	-0.6	-2.9	-5.0	-2.6
-Resto del S.P.	2306	- 2302	-16568	-23104	-28723	-23821	-17895	-15068	-179130	-280	-878
. Empresas Públicas	+ 371	- 3199	-20341	-28966	-31904	-28538	-23341	-18258	-196540	-256	-871
% PBI	0.1	-0.9	-4.5	-5.2	-4.1	-2.7	-1.4	-0.6	-3.9	-3.2	-6.3
. Otras Enti- dades	+1935	+897	+3773	+5892	+3181	+4717	+5446	+3190	+17410	-24	- 7
PBI	294683	359214	447505	555457	769526	1054828	1672307	3084412	4938585	8432002	13786468

Fuente: BCR: Memorias

Perú Económico: Feb. 1983

* en miles de millones de soles.

CUADRO N. VIII

EVOLUCION DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR GOBIERNO
(miles de personas)

Años	Población del Sector Público	Tasa de Crecimiento
1962	188.5	-
1963	202.3	7.3
1964	213.8	5.7
1965	225.8	5.6
1966	239.6	6.1
1967	251.5	5.0
1968	263.9	4.9
1969	276.9	4.9
1970	288.9	4.3
1971	308.6	6.8
1972	316.9	2.7
1973	330.3	4.2
1974	343.9	4.1
1975	357.7	4.0
1976	380.0	6.2
1977	412.0	8.4
1978	407.0	-1.2
1979	404.0	-0.7
1980	416.0	2.9
1981	435.0	4.6
1982	445.0	2.3

Fuente: BCRP, y INP.

CUADRO N. IX

DEUDA PUBLICA EXTERNA - COEFICIENTE: ADEUDADO/PBI
(mill. de US. dólares)

	Adeudado	PBI	Coeficiente %
1962	187.4	2736.9	6.8
1963	237.0	3002.2	7.9
1964	311.5	3607.0	8.6
1965	421.5	4284.2	9.8
1966	575.1	5100.0	11.3
1967	691.7	5084.7	13.6
1968	737.0	4683.3	15.7
1969	875.0	5273.8	16.6
1970	945.0	6132.2	15.4
1971	997.0	6782.9	14.7
1972	1121.0	7551.4	14.8
1973	1491.0	9178.1	16.2
1974	2182.0	11481.2	19.0
1975	3066.0	13616.4	22.5
1976	3554.0	13399.3	26.5
1977	4311.0	12543.5	34.4
1978	5134.0	10711.0	47.9
1979	5764.0	13673.0	42.2
1980	6043.0	17219.0	35.1
1981	6419.0	20125.0	31.9
1982	7258.0	19241.4	37.7

Fuente: MEFC: Dirección de Programación y Estadística
BCR: Memorias

CUADRO N. X

COEFICIENTE DEL SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA Y LAS EXPORTACIONES
DE BIENES

(millones de US. dólares)

Años	Servicio Deuda	Exportación Bienes	Coefficiente %
1962	39.4	540	7.3
1963	41.2	541	7.6
1964	47.6	667	7.1
1965	59.5	667	8.9
1966	93.4	764	12.2
1967	103.7	757	13.7
1968	129.2	840	15.4
1969	134.3	880	15.3
1970	167.2	1034	16.2
1971	212.9	889	23.9
1972	219.3	945	23.2
1973	433.0	1112	38.9
1974	456.0	1503	30.3
1975	474.0	1291	36.7
1976	485.0	1359	35.7
1977	622.0	1726	36.0
1978	702.0	1941	36.2
1979	825.0	3491	23.6
1980	1426.0	3898	36.6
1981	1711.0 (1)	3218	53.2
1982	1600.0	3212	49.8

Fuente: MEFC, DGCP.: Dirección de Programación y Estadística
BCR: Departamento de Deuda Externa

(1) Incluye prepago a la Banca Internacional por US \$ 376.9 millones.

CUADRO N. XI

DEUDA PUBLICA EXTERNA - ADEUDADO POR SECTORES INSTITUCIONALES
(millones de dólares)

Años	Gobierno Central	%	Empresas Públicas	- %	Adeudado	%
1973	971	65.1	520	34.9	1491	100.0
1974	1359	62.3	823	37.7	2182	100.0
1975	1853	60.4	1213	39.6	3066	100.0
1976	2115	59.5	1439	40.5	3554	100.0
1977	2634	61.1	1677	38.9	4311	100.0
1978	3343	65.1	1791	34.9	5134	100.0
1979	4368	75.8	1396	24.2	5764	100.0
1980	4626	76.6	1417	23.4	6043	100.0
1981	4858	75.7	1561	24.3	6419	100.0
1982	5185	71.4	2073	28.6	7258	100.0

Fuente: BCR: Departamento de Deuda Externa 1981-1982
MEFC, DGCP: Dirección de Programación y Estadística - 1973-1980

CUADRO N. XII

DEUDA PUBLICA EXTERNA - CREDITOS CONCERTADOS SEGUN FUENTES FINANCIERAS
(millones de US dólares)

Años	Agencias Oficiales y Gobier- nos.	Organismos Internacio nales.	Países Socialistas	Provee- dores.	Banqueros	TOTAL
1973	151	67	28	301	478	1025
1974	561	88	112	72	461	1294
1975	188	54	198	83	461	984
1976	139	250	414	186	394	1383
1977	287	116	159	396	50	1008
1978	264	64	5	75	57	465
1979	282	177	293	426	579 (1)	1757
1980	303	233	87	537	379	1539
1981	203	484	139	183	1030*	2039
1982	328	540	24	1024	670	2586

Fuente: BCR: Departamento de Deuda Externa - Memoria 1983
MEFC: DGCP

(*) Incluye refinanciación de obligaciones: MINPECO US\$ 80 mill; AeroPerú US\$ 3 mill, US\$ 120 mill de Wells Fargo, US\$ 100 mill. de Manufacturer Hannover y D.L.253 US\$ 150 mill.

(1) Incluye US\$ 388.6 millones de Petro-Perú (refinanciación).

CUADRO N. XIII

DEUDA PUBLICA EXTERNA - CREDITOS CONCERTADOS POR DESTINO
(millones de US dólares)

Años	Proyectos de Inver- sión	Importación de Alimentos	Importación de Petróleo	Refinanciación	Otros	TOTAL
1972	292	73	-	114	21	500
1973	420	55	-	293	257	1025
1974	946	52	-	135	161	1294
1975	416	69	115	160	224	984
1976	579	78	-	15	711	1383
1977	505	88	27	-	388	1008
1978	221	117	-	64	63	465
1979	926	125	-	389	317	1757
1980	994	142	-	-	403	1539
1981	1449	145	-	124*	321	2039
1982	1569	121	-	57	839	2586

Fuente: BCR: Departamento de Deuda Externa
MEFC: Dirección General de Crédito Público

(*) Comprende la Refinanciación de Obligaciones: MINPECO US\$ 80 millones, AeroPerú US\$ 3 millones y ElectroPerú US\$ 41 millones.

CUADRO N. XIV

DEUDA PUBLICA EXTERNA - CREDITOS CONCERTADOS POR PLAZOS DE VENCIMIENTOS
(millones de US dólares)

Años	De 1 á 5 Años	De 5 á 10 Años	De 10 á 15 Años	Más de 15 Años	TOTAL
1972	126	174	92	108	500
1973	100	555	228	142	1025
1974	110	446	662	76	1294
1975	421	292	212	59	984
1976	336	313	457	277	1383
1977	395	155	312	146	1008
1978	169	91	92	113	465
1979	547	168	737	305	1757
1980	149	201	835	354	1539
1981	299	343	957	440	2039
1982	141	539	1366	540	2586

Fuente: BCR: Departamento de Deuda Externa
MEFC: Dirección General de Crédito Público

CUADRO N. XV

INGRES OSDEL GOBIERNO CENTRAL
(miles de millones de soles)

	1965-1968	%	1969-1975	%	1976-1979	%	1980-1982	%
Ingresos	78.2	74.3	328.5	72.9	1038.0	79.1	4782	80.3
Tributarios (*)	89.3		388.9		96.0		95.0	
* Ing. Corrientes	87.6	83.3	369.5	81.9	1081.0	82.4	5034	84.5
Financiamiento Interno	9.4	8.9	42.6	9.5	197.0	15.0	565	9.5
Financiamiento Externo	8.2	7.8	38.8	8.6	34.0	2.6	358	6.0
T O T A L	105.2	100.0	450.9	100.0	1312.0	100.0	5957	100.0

Fuente: Cuadros Nrs.: I, II, y III

(*) Porcentaje de los Ingresos Tributarios respecto a los ingresos corrientes.

CUADRO N. XVI

GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(en miles de millones de soles)

	1965-68	%	1969-75	%	1976-79	%	1980-82	%
Gastos Corrientes	84.7	74.8	344	65.8	1049	66.2	4636	66.2
Gastos de Capital	20.5	18.1	107	20.5	263	16.6	1321	18.8
Amortización	8.0	7.1	72	13.7	272	17.2	1051	15.0
T O T A L	113.2	100.0	523	100.0	1584	100.0	7008	100.0
PAGOS FINANCIEROS	12.0	10.3	106	20.3	524	33.1	2201	31.4

Fuente: Cuadros Nrs.: IV y V.

CUADRO N. XVII

INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(Promedio Porcentual)

	1965-1968	1969-1975	1976-1979	1980-1982
Ingresos Tri- butarios/PBI	13.0	13.8	14.95	18.0
Financiamiento Interno/PBI	1.7	1.7	3.6	2.3
Financiamiento Externo/PBI	1.3	1.3	1.3	1.1
Ing. Corrientes/PBI	14.6	15.6	15.7	18.9

Fuente: Cuadros Nrs.: I, II y III.

CUADRO N. XVIII
GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(Promedio Porcentual)

	1965-68	1969-75	1976-79	1980-82
I. G. Corrientes/PBI	14.15	14.3	16.5	17.2
II. Gastos de Capital/PBI	3.45	4.3	4.1	5.0
III. Amortización/PBI	1.25	2.9	3.7	4.0
I + II	17.60	18.6	20.6	22.2

Fuente: Cuadros N^{os}: IV y V.

CUADRO N. XIX

INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO

(Promedio como porcentaje del PBI)

	1970-75	1976-79	1980	1980-82
ING. CORRIENTE	30.9	40.9	49.4	n.d.
ING. CAPITAL	0.4	0.1	0.5	n.d.
FINANCIAMIENTO	4.3	6.8	6.5	7.9

Fuente: BCR

CUADRO N. XX
GASTOS DEL SECTOR PUBLICO
(Promedio, como porcentaje del PBI)

	1970-75	1976-79	1980
GASTOS			
CORRIENTES	28.3	40.7	48.8
GASTOS DE			
CAPITAL	7.3	7.1	7.7

Fuente: BCR

CUADRO N. XXI

INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(composición porcentual)

	1965-68	%	1969-75	%	1976-79	%	1980	%
1.Renta	23109	29.5	102489	31.2	214017	20.6	298	29.1
2.Patrimonio	2276	2.9	14233	4.3	43629	4.2	33	3.2
3.Importaciones	22819	29.2	70179	21.4	144832	13.9	158	15.5
4.Exportaciones	945	1.2	5518	1.7	142688	13.7	123	12.1
5.Producción y Consumo	29085	37.2	129478	39.4	462520	44.5	379	37.1
6.Otros	-	-	6527	2.0	30744	3.0	30	3.0
T O T A L	78234	100.0	328424	100.0	1038430	100.0	1022	100.0

* 1965-1975 = mill. de soles
1980 = miles de millones de soles

Fuente: Cuadros Nrs.: II y III.

CUADRO N. XXII

IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS: 1965-1980
(composición porcentual)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Impues- tos direc- tos	29.7	28.7	31.8	36.6	36.0	39.2	34.8	38.6	37.9	39.6	36.3	30.4	29.5	25.5	27.9	35.3
Impuestos Indirec- tos	70.3	71.3	68.2	63.4	64.0	60.8	65.2	61.4	62.1	60.4	63.7	69.6	70.5	74.5	72.1	64.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cuadro N. II

CUADRO N. XXIII
PRODUCTO BRUTO INTERNO
(millones de soles de 1968)

Años	PBI	Tasa de Crecimiento
1968	215,363	----
1969	224,272	4.4
1970	240,666	7.3
1971	253,014	5.1
1972	267,782	5.8
1973	284,384	6.2
1974	303,879	6.9
1975	314,029	3.3
1976	323,559	3.0
1977	319,729	-1.2
1978	313,983	-1.8
1979	325,838	+3.8
1980	335,613	3.0
1981	345,970	3.1
1982	348,395	0.7

} 0.95
} 2.3

Fuente: BCR.

CUADRO N. XXIV

DISTRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA POR GRUPOS DE INGRESO FAMILIAR

IMPUESTOS	Estratos de Ingreso					TOTAL
	I	II	III	IV	V	
Bienes y Servicios	2.0	10.1	24.3	23.1	40.5	100
Importaciones	1.2	5.7	18.3	18.9	55.9	100
Renta Personas Naturales	0.0	0.5	5.1	27.9	66.5	100
Remuneraciones	0.8	6.0	22.6	28.6	42.0	100
Renta Personas Jurídicas	0.3	1.0	1.4	1.9	55.4	100
Patrimonio	0.5	1.6	2.4	3.2	92.3	100
Proporción de Impuestos	2.3	7.7	17.0	20.0	53.0	
DISTRIBUCION (2)						
. Nº familias	25%	25%	25%	15%	10%	
. Ingreso	3%	8%	21%	25%	43%	
Tasas impositivas agregados	12.3%	17.8%	20.1%	16.5%	14.6%	15.9%
PROMEDIOS FAMILIA, para 79.						

Fuente: Perú: Major Development Policy Issues and Police Recomendations Economic Memorandum, world Bank.

(2) Niveles y estructura del ingreso familiar - Carlos Amat y León, y Héctor León.

GRAFICA N°1

INDICADORES ESTRUCTURALES DEL GOBIERNO CENTRAL

