

Los Ingresos del Estado desde una perspectiva ciudadana: ¿Presión Tributaria o Carga Fiscal?

¿Cuánto nos cuesta el Estado Peruano a los ciudadanos?

Con ocasión de las nuevas obligaciones que traen las recientes medidas tributarias para empresas, familias y trabajadores, se viene discutiendo cuál es el verdadero costo que significa para los peruanos financiar las actividades del Estado. Responder esta interrogante es importante para saber qué es lo que efectivamente aportamos al fisco y lo que podemos exigir al Estado para obtener servicios de calidad.

Este BoletínCAD No 4 “¿Cuánto nos cuesta el Estado a los peruanos?” tiene por objetivo plantear una discusión sobre la forma de medir lo que, de una u otra forma, le pagamos al Estado y evaluar si el concepto “presión tributaria” cumple con el objetivo de cuantificar adecuadamente todos estos pagos. Al respecto, destaca que:

- El concepto de "presión tributaria" es funcional a una perspectiva de finanzas públicas o de contabilidad estatal; sin embargo, no es adecuado para medir el costo total del Estado a los peruanos desde una perspectiva ciudadana.
- El traslado de recursos obligatorios al Estado que hacen las empresas, familias y personas individuales puede ser medido mejor a través del concepto “carga fiscal”. Este concepto nos acerca más a saber cuánto nos cuesta el Estado a los peruanos.
- La “presión tributaria” del año 2003 representa el 13% del PBI, mientras que la “carga fiscal” asciende a 17.3% del PBI; ello significa que hay pagos que hacen las empresas, familias y ciudadanos por S/. 9,327 millones ó US\$ 2,665 millones (4.3% del PBI) que no se reflejan en la presión tributaria. Entre dichos pagos figuran los tributos municipales, contribuciones, tasas, aportes de regulación, entre otros.
- El 4.3% del PBI (o S/. 9,327 millones) es una cifra importante, equivale a más del 60% de todo lo recaudado en IGV el 2003, 1.17 veces de lo recaudado por impuesto a la renta ese año, casi 2 veces el ISC, cuatro veces el presupuesto ejecutado 2003 por todo el sector Salud o tres veces el presupuesto ejecutado del sector Defensa.
- La carga fiscal o costo total del Estado a los peruanos desde el año 2000 a la fecha es creciente. El año 2,000, pagábamos S/. 31,442 millones (US\$ 8,983 millones) mientras que el año 2004 pagaremos S/. 40,768 millones (US\$ 11,648), incluyendo los montos a obtenerse por la reforma tributaria.
- El concepto “carga fiscal” toma en cuenta todos los pagos directos que las personas, empresas o familias realizan al Estado; no toma en cuenta “otros” ingresos adicionales de entidades tales como las empresas públicas (S/. 11,265 millones para el 2003 en el caso de las empresas de FONAFE) o ingresos tales como las donaciones (S/. 527 millones para el 2003), venta o concesión de activos (S/. 645 millones para el 2003), ingresos financieros, rentabilidad de fondos, emisión de bonos, endeudamiento, entre otros.
- Es válido que el Estado, sin afectar el funcionamiento económico, procure lograr más ingresos para financiar el cumplimiento de sus fines; sin embargo, se requiere realizar una profunda reforma del Estado para lograr un Estado eficiente, cercano al ciudadano y con servicios de calidad a mediano plazo, que no tenemos actualmente.

- Para ello, a modo de recomendación, consideramos que se requiere impulsar por lo menos tres medidas: (1) Que todas las entidades públicas, bajo responsabilidad de su titular, mejoren su eficiencia y ahorren por lo menos 10% de sus gastos corrientes y que dichos montos sean asignados a salud, educación e infraestructura; (2) Impulsar la reforma del sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado, incluyendo las compras electrónicas para generar un ahorro de US\$ 1,500 millones aproximadamente, y (3) Reformar el sistema pensionario del Estado, a fin de reducir su carga sobre el presupuesto, que actualmente es cercano al 15% del total.

I. La Presión Tributaria

Tradicionalmente, lo que pagamos los peruanos al Estado se ha medido a través del concepto "Presión Tributaria", que técnicamente es el resultado de dividir el total de ingresos tributarios que recauda el gobierno central entre el valor del Producto Bruto Interno (PBI). En otras palabras, cuánto de lo producido por todo el país se va al Estado vía los impuestos.

Según los indicadores oficiales recientemente dados a conocer, al cierre del año 2003 los ingresos tributarios que obtuvo el gobierno central ascendieron a S/. 27,540.4 millones (unos US\$ 7,868 millones), lo que significa una presión tributaria de 13% del PBI. En el rubro "ingresos tributarios" se contabilizan principalmente a los 12 impuestos que financian al gobierno nacional (IGV, Renta, ISC, Aranceles), tal como lo se indica en el presente cuadro. Para el año 2004, se estima que se captarán ingresos tributarios por S/. 30,847 millones, incluyendo en los ingresos de la reforma tributaria.

<input checked="" type="checkbox"/> Impuestos	
Considerados como Ingresos Tributarios del Gobierno Central (2004)	No considerados como Ingresos Tributarios y que financian a los Gobiernos Locales (a diciembre 2002)
<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto a la Renta • Impuesto General a las Ventas • Impuesto Selectivo al Consumo • Impuestos a la Importación (Aranceles) • Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES) • Impuesto de Solidaridad con la Niñez Desamparada (Pasaportes) • Impuesto al Rodaje (*) • Impuesto a los Casinos de Juego • Impuesto a los Juegos de Máquina Tragamonedas • Impuesto de Promoción Municipal (*) • Impuesto Extraordinario Promoción y Desarrollo Turístico Nacional • Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto Predial • Impuesto de Alcabala • Impuesto Vehicular • Impuesto a los Espectáculos Públicos no Deportivos • Impuesto a las Embarcaciones de Recreo (*) • Impuesto a las Apuestas (*)

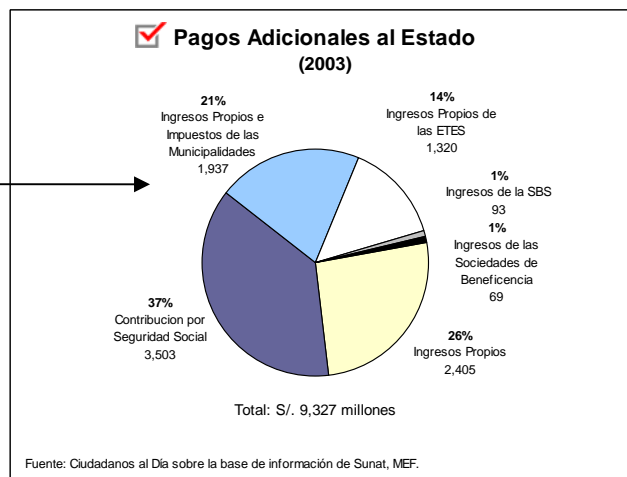
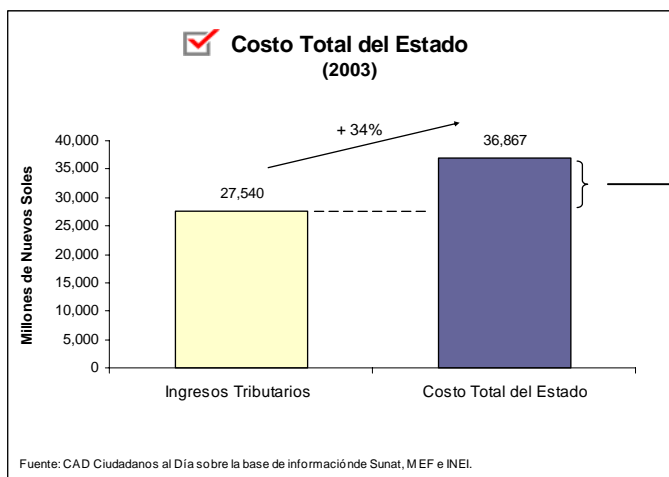
Fuente: CAD Ciudadanos al Día sobre la base de la información de MEF-SUNAT, Ley de Tributación Municipal.

(*) Son recaudados por el Gobierno Central y forman parte del Fondo de Compensación Municipal que se distribuye a los municipios

II. Los pagos que hacemos y que no se toman en cuenta

Desde una perspectiva ciudadana, el costo total del Estado sobre ciudadanos, familias y empresas es mayor. Ello se debe a que el concepto "presión tributaria" tiene dos omisiones. Por un lado, sólo contabiliza a los impuestos para el Gobierno Central o "ingresos tributarios" (dejando de lado, por ejemplo, los impuestos municipales) y por otro lado, tiene como universo, únicamente a las entidades que están en la Ley de Presupuesto (dejando de lado, por ejemplo, a las entidades reguladoras y supervisoras). Es por ello que omite o no comprende a por lo menos seis tipos de pagos que ciudadanos, empresas y familias realizan:

- Las tasas y pagos que los ciudadanos efectuamos por trámites estatales (conocidos como “ingresos propios” o “recursos directamente recaudados” de las entidades), que significaron para el año 2003 S/. 2,405 millones adicionales; (ejemplo, tasas por obtención de duplicados de documentos, brevets, certificación de documentos, acceso a la información, servicios hospitalarios, obtención de pasaporte, registros de contratos temporales, etc)
- Las contribuciones que los trabajadores y empresas efectúan a la seguridad social (ya sea por servicios de salud o para futuras pensiones), que significaron para el año 2003 ingresos por S/. 3,503 millones. (Hay que señalar que Brasil contabiliza las contribuciones a la seguridad social como parte de la presión tributaria).
- Las tasas y tributos que pagan los vecinos por servicios municipales (ingresos propios e impuestos municipales), que significaron el 2003 ingresos por S/.1,937 millones; (ejemplo, pagos por peaje, estacionamiento, impuesto predial, alcabala, copia de partida de nacimiento, licencias de funcionamiento, etc)
- Las tasas, contribuciones y aportes que empresas y ciudadanos pagamos por los servicios de entidades extra presupuestarias de Tratamiento Empresarial (tales como Indecopi, los organismos reguladores, registros públicos, los ingresos de las empresas municipales, Conafran, etc.) que significaron para el año 2003 ingresos por S/. 1,320 millones (registro de derechos de propiedad intelectual, tasas por reestructuración patrimonial, aportes de regulación, tasas por registro de propiedad, gravámenes, etc).
- Los aportes que las empresas del sistema financiero y de seguros efectúan por los servicios de supervisión a la SBS (que constituyen los ingresos propios de la SBS), y que significaron ingresos para el año 2003 de S/. 93 millones. (aportes de supervisión a la SBS)
- Las tasas y pagos que los ciudadanos realizan por los servicios de las sociedades de beneficencia (conocidos como ingresos propios), que significaron ingresos por S/. 69 millones para el año 2003;
- Todo lo cual suma **S/. 9,327** millones para el 2003, que no se contabilizan en la “presión tributaria”, es decir, 6 veces más de lo que se espera recaudar con el ITF (S/. 1,500 millones)




Desde esta perspectiva, CAD propone el concepto de “**carga fiscal**” para incluir estos componentes y reflejar mejor el costo total del Estado a los peruanos. Ello significa incluir TODOS los ingresos que capta el Estado y que representan un aporte, una entrega o un traslado obligatorio y directo de recursos del sector privado (empresas, familias o personas individuales) al Estado con la finalidad de financiar su actividad y el cumplimiento de sus fines colectivos.

Ello deja de lado “otros ingresos” tales como los ingresos de la actividad empresarial del Estado (S/. 11,265 millones para el año 2003 de las empresas supervisadas por FONAFE) las donaciones (S/. 527 millones para el año 2003), la venta o concesión de activos (S/. 645 millones para el año 2003), rentabilidad de fondos, los ingresos financieros, monetización de productos (valorización en soles de productos donados), emisión de bonos, endeudamiento y otros que no supongan pagos directos de empresas, familias y personas al Estado.

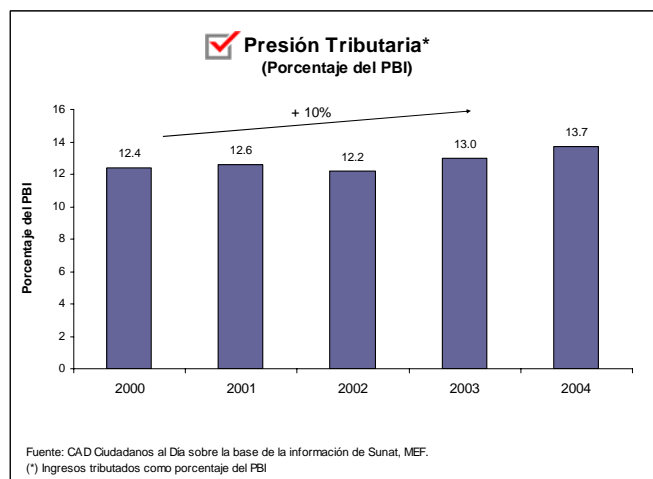
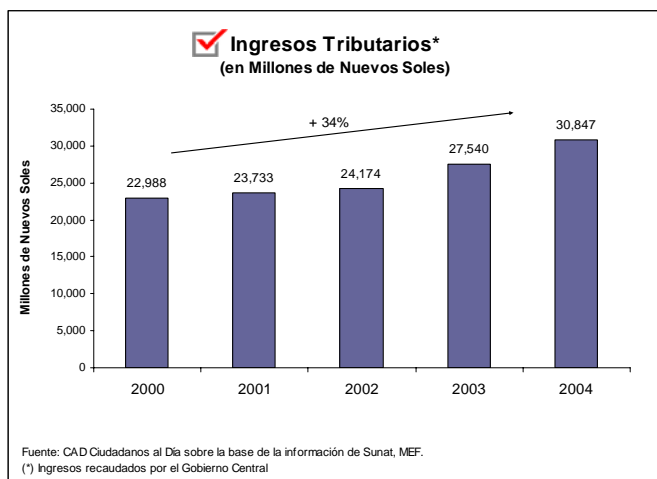
III. ¿Cuánto nos cuesta el Estado peruano a todos en promedio?

Ciudadanos al Día –CAD- ha cuantificado la carga fiscal del Estado para los últimos cinco años (2000-2004) tomando como base la definición citada líneas arriba, es decir, todos los pagos que realizamos día a día los contribuyentes (no sólo impuestos sino también tasas, contribuciones, arbitrios, licencias, aportes de regulación, etc). Se comprueba que los ingresos tienen una tendencia creciente. Veamos.

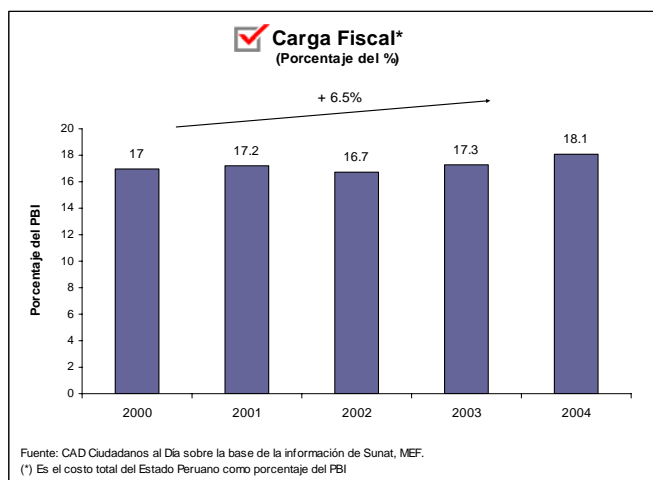
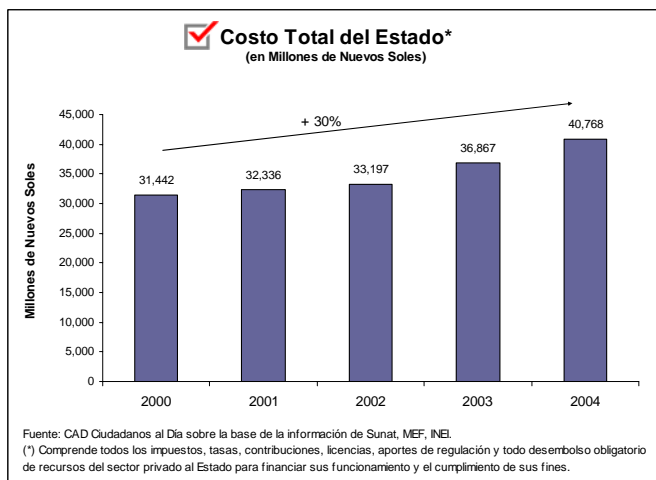
 El Costo Total del Estado al Ciudadano “La Carga Fiscal” (2002 – 2004)					
Año	Ingresos Tributarios ⁽¹⁾ (en millones de S/.)	Presión Tributaria Oficial (% del PBI) ⁽²⁾	Costo Total del Estado ⁽³⁾ (en millones de S/.)	Carga Fiscal (% del PBI) ⁽⁴⁾	Carga Fiscal Promedio por Habitante ⁽⁵⁾
2000	22,988	12.4	31,442	17.0	1,212
2001	23,733	12.6	32,336	17.2	1,227
2002	24,174	12.2	33,197	16.7	1,241
2003	27,540	13.0	36,867	17.3	1,358
2004	30,847	13.7	40,768	18.1	1,480

Fuente: CAD Ciudadanos al Día sobre la base de la información de SUNAT, MEF, INEI.

- (1) Comprende los impuestos que capta el gobierno central, esto es, Impuesto a la Renta, IGV, ISC, Aranceles, Impuesto Extraordinario de Solidaridad, Impuesto a la Niñez Desamparada, Impuesto a las Acciones del Estado, Contribución a Sencico. También Impuesto a los Casinos y Tragamonedas, Impuesto al Rodaje, Promoción Municipal, y otros tributos aduaneros y tasas por certificados de domicilio, supervivencia, mudanza, denuncias policiales, tasas de extranjería. Para los años 2000-2003, los ingresos tributarios ejecutados se han obtenido de Sunat; para el año 2004 el monto es proyectado, según el Marco Macroeconómico Multianual al cual se ha añadido los ingresos estimados de la reforma tributaria (S/. 1,500 millones).
- (2) Ingresos tributarios como porcentaje del PBI.
- (3) El Costo Total del Estado comprende todos los pagos que personas, empresas y familias realizan al Estado en un periodo determinado. Comprende los impuestos, tasas, contribuciones, licencias, aportes de regulación y todo desembolso obligatorio de recursos del sector privado al Estado para financiar su funcionamiento y el cumplimiento de sus fines.
- (4) La Carga Fiscal es el Costo Total del Estado Peruano como % del PBI. En base a información del INEI para los años 2000 al 2002 y del Marco Macroeconómico Multianual 2004 – 2006 para proyectar el PBI del 2003 y 2004. Para el año 2000, asciende S/. 185.28 mil millones, para el año 2001 asciende a S/. 188.17 mil millones, para el año 2002, asciende a S/. 198.43 mil millones; para el 2003, S/. 212.6 mil millones y para el 2004 será de S/. 225.7 mil millones.
- (5) Según el MEF, se estima que el número de habitantes para el año 2000 fue de 25.94 millones, para el año 2001 26.35 millones, para el 2002 fue de 26.75 millones, para el año 2003 fue 27.15 millones y para el año 2004 será de 27.55 millones



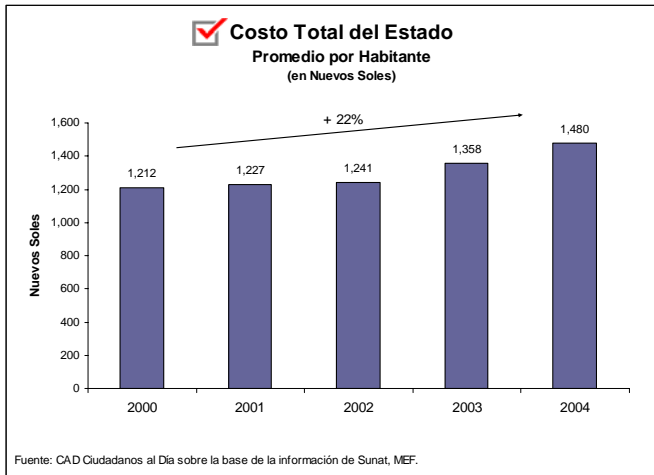
Se observa que la tendencia es creciente, especialmente el último año. El incremento de la carga fiscal entre el año 2000 y 2003 es de 17.25% y para el año 2004, sólo en un año, el incremento será de 10.58%. Si se calcula el incremento entre el año 2000 y lo proyectado para el año 2004 (que incluye los ingresos de la reforma tributaria), la carga fiscal habría crecido en alrededor del 30%. El año 2,000, pagábamos S/. 31,442 millones (US\$ 8,983 millones) mientras que el año 2004, incluyendo la reforma tributaria, pagaríamos S/. 40,768 millones (US\$ 11,648), es decir, en ese periodo se habrá producido un incremento del costo del Estado de S/. 9,326 millones (US\$ 2,665 millones) más.



En términos del PBI la tendencia también es creciente. Se observa que el año 2000 la carga fiscal representó el 17% del PBI (PBI= S/. 185 mil millones); para el año 2001 se elevó a 17.2% del PBI (PBI= S/. 188 mil millones); para el año 2002 se redujo a 16.7% del PBI (PBI= S/. 198 mil millones); para el año 2003 ha cerrado con una carga de 17.3% del PBI (PBI= S/. 212,600 millones) y para el año 2004 representará el 18.1% del PBI (PBI= S/. 225,700 millones). Si se calcula el incremento entre el 2000 y lo proyectado para el 2004, el incremento es de 1.1% del PBI.

Presentar la carga fiscal total del Estado es importante; sin embargo, desde una perspectiva ciudadana es importante también conocer lo que en promedio implicaría esta carga para cada peruano. Los gráficos que siguen muestran que la carga fiscal del Estado se ha

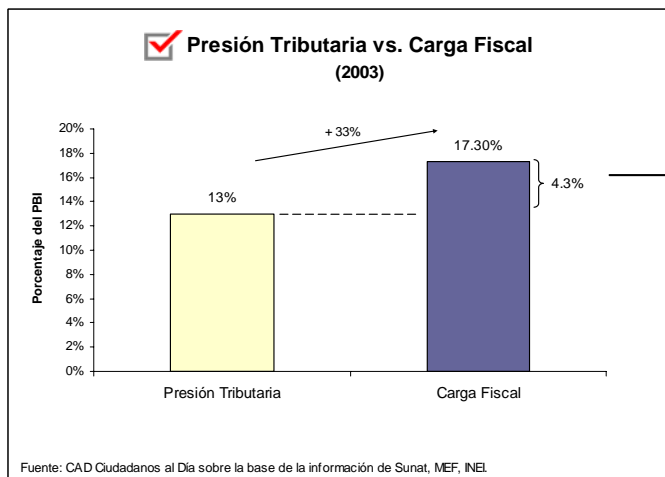
incrementado para cada peruano. Sólo para citar el periodo 2003-2004, vemos que la carga fiscal promedio de cada peruano ascendió el 2003 a S/. 1,358 anual pero que se elevaría a S/. 1,480 el 2004; es decir, 9% más en un solo año y 22% más en cinco años.



Costo Total del Estado (2002)

Por Habitante	S/. 1,241
Por PEA	S/. 2,655
Por Contribuyente	S/. 7,167

Fuente: Ciudadanos al Día sobre la base de la información de Sunat, MEF.



Pagos Adicionales al Estado (2003)

4.3% del PBI equivale a:

- 66% de la recaudación del IGV
- 117% de la recaudación del IR
- 206% de lo recaudado por ISC
- 445% presupuesto total del Sector Salud

S/. 9,327 millones de nuevos soles

Fuente: CAD Ciudadanos al Día sobre la base de la información de Sunat, MEF.

IV. El detalle de lo que nos cuesta: Impuestos y los “otros cobros”

Gran parte de la “torta” de los ingresos del Estado o lo que pagamos los peruanos, lo representan los ingresos tributarios o impuestos (75% en promedio), es decir, recursos que recibe el Estado sin compromiso de brindar una contraprestación a favor de quien paga sino para destinarlos al cumplimiento de sus fines. Adicionalmente, existe un 25% de ingresos que los ciudadanos pagamos por rubros que no son tomados en cuenta en el concepto de “presión tributaria” tales como tasas, contribuciones, aportes de regulación, licencias, etc, tal como se aprecia en el siguiente cuadro.



RankingCAD ¿Cuánto le cuesta al ciudadano mantener al Estado? ⁽¹⁾

(en Millones de Nuevos Soles)

Concepto	2000 ⁽²⁾		2001 ⁽²⁾		2002 ⁽²⁾		2003 ⁽³⁾		2004 ⁽⁴⁾		
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
Entidades de la Ley de Presupuesto											
1	Impuestos ⁽⁵⁾	22,988	73	23,733	73	24,174	73	27,540	75	30,847	76
2	Ingresos Propios ⁽⁶⁾	2,320	7	2,339	7	2,428	7	2,405	7	2,733	7
3	Contribución a Fondos ⁽⁷⁾	623	2	571	2	581	2	598	2	596	1
Entidades Extra Presupuesto											
1	Contribuciones a Essalud ⁽⁸⁾	2,562	8	2,684	8	2,738	8	2,905	8	2,905	7
2	Ingresos Propios de Municipalidades ⁽⁹⁾	1,564	5	1,648	5	1,819	5	1,937	5	2,073	5
3	Ingresos Propios de Entidades de Tratamiento Empresarial (ETEs) ⁽¹⁰⁾	1,217	4	1,201	4	1,297	4	1,320	4	1,452	4
4	Ingresos de la SBS ⁽¹¹⁾	97	0	93	0	91	0	93	0	93	0
5	Sociedades de Beneficencia ⁽¹²⁾	71	0	67	0	69	0	69	0	69	0
Total		31,442	100	32,336	100	33,197	100	36,867	100	40,768	100

Fuente: CAD Ciudadanos al Día sobre la base de la información de MEF-SUNAT-FONAFE.

(1) No incluye a las empresas públicas del gobierno central ni a las empresas públicas municipales ni cajas municipales

(2) Según montos ejecutados

(3) Montos acumulados ejecutados a diciembre del 2003

(4) Según el Marco Macroeconómico los ingresos tributarios serán de S/. 29,347 mientras que los ingresos adicionales por la reforma tributaria sería de S/. 1,500 millones (ITF más Renta y otros), lo cual hace un total de S/. 30,847 millones

(5) Impuesto a la Renta, IGV, ISC, Aranceles, Impuesto Extraordinario de Solidaridad, Impuesto a la Niñez Desamparada, Impuesto a las Acciones del Estado (hasta 2003), RUS, Contribución a Sencico. También Impuesto a los Casinos y Tragamonedas, Impuesto al Rodaje, Promoción Municipal, y otros tributos aduaneros y tasas por certificados de domicilio, supervivencia, mudanza, denuncias policiales, tasas de extranjería.

(6) Tasas, contribuciones, venta de bienes, prestación de servicios, derechos, registros, certificados, copias; en general, cobros por trámites administrativos.

(7) Contribución al Sistema Nacional de Pensiones

(8) Aportes al Régimen de Prestaciones de Salud y otros regímenes administrados por Essalud. Para el año 2004, se ha considerado el mismo monto del año 2003 como estimado

(9) Licencias, arbitrios, derechos, tasa por estacionamiento vehicular, contribución especial de obras públicas, otras licencias. Impuestos: Predial, Alcabala, Patrimonio Automotriz, Apuestas, Juegos y Espectáculos Públicos. Para el año 2002, se ha tomado la información de ingresos propios más otros impuestos municipales de la Base de Datos de la Contaduría Pública de la Nación; para el año 2003 y 2004 de las correspondientes exposiciones de motivos de los proyectos de ley respectivos.

(10) Aportes de regulación a organismos reguladores, supervisores, ingresos de entidades administradoras de fondos, pagos por procedimientos administrativos, registros, otros. Las Entidades de Tratamiento Empresarial se incorporarán a las entidades de la Ley de Presupuesto a partir del año 2004.

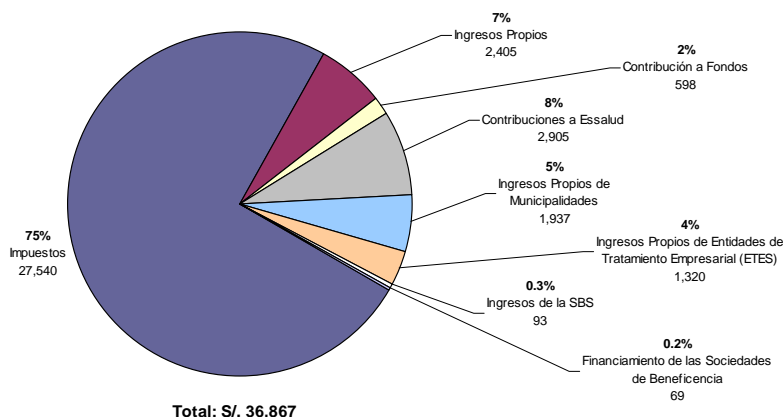
(11) Aportes de Regulación de entidades financieras y de seguros y otros. Para el año 2004 se ha estimado el mismo monto de ingresos del año 2003.

(12) Ingresos Comerciales (venta de bienes y prestación de servicios) y otros Para el año 2003-2004 se ha estimado el mismo monto de ingresos ejecutados del año 2002

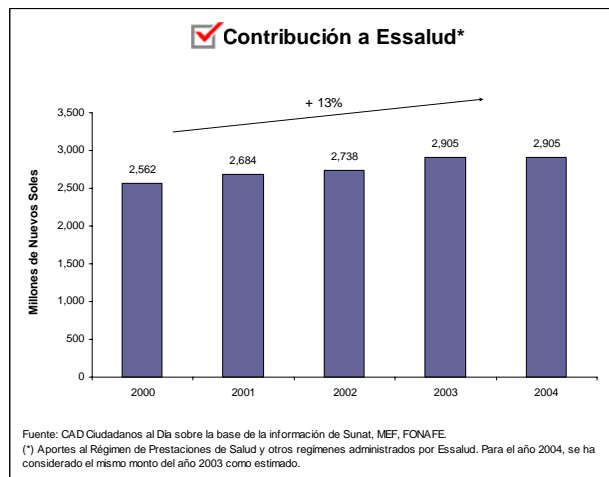
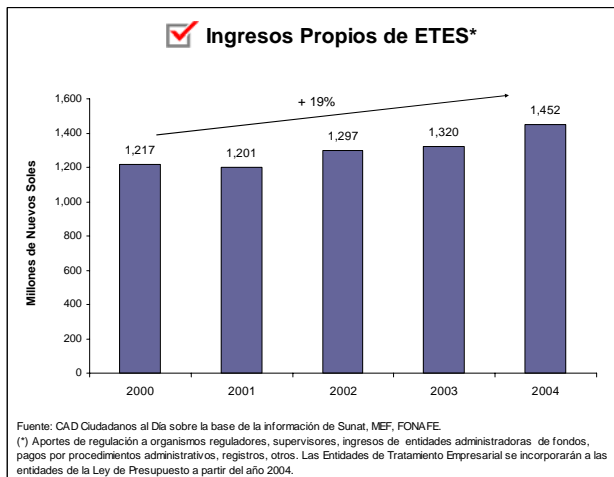
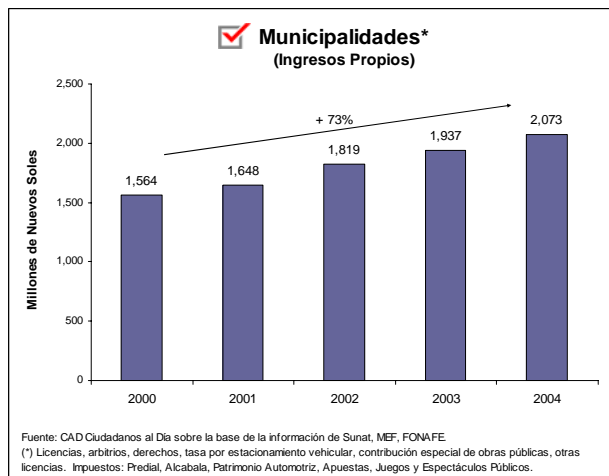
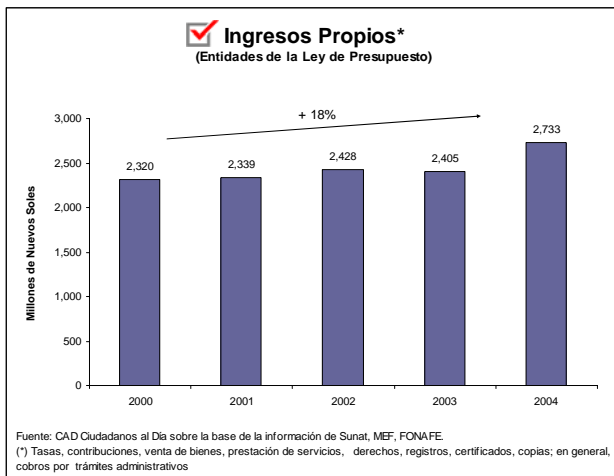


Costo Total del Estado Peruano

(2003)

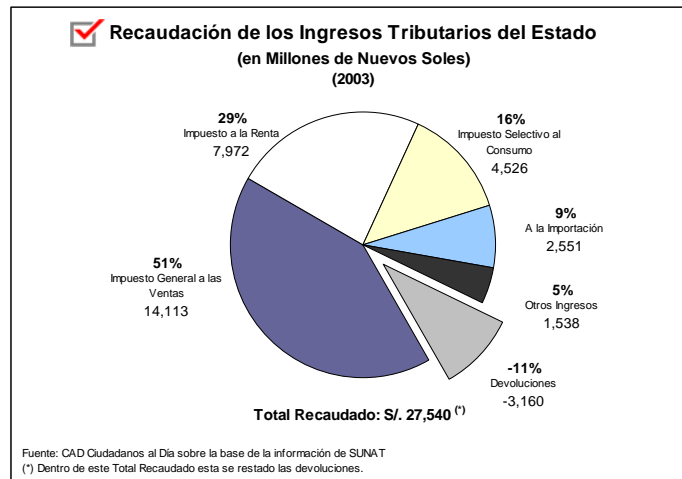


Fuente: CAD Ciudadanos al Día sobre la base de la información de Sunat, MEF.



V. ¿Qué impuestos se llevan nuestros ingresos?

Hay una larga discusión académica acerca de si un sistema impositivo debe basarse en los impuestos directos (que gravan directamente el patrimonio la renta) o en la recaudación de los impuestos indirectos (que gravan el consumo como el IGV e ISC). El debate no está cerrado, pero las cifras arrojan que los peruanos pagamos en un 70% aproximadamente los impuestos indirectos y en un 30% los impuestos directos. Los impuestos indirectos gravan el consumo mientras que los impuestos directos gravan la renta o los ingresos, permitiéndose algunas deducciones especificadas en la Ley de Impuesto a la Renta.



RankingCAD Recaudación de los Ingresos Tributarios del Estado ⁽¹⁾
(2000-2003)

En millones de nuevos soles

	Ingreso	2000 (Ejecutado)	%	2001 (Ejecutado)	%	2002 (Ejecutado)	%	2003 (Ejecutado)	%
1	Impuesto General a las Ventas ⁽²⁾	11,953.27	52	11,815.13	50	12,611.68	52	14,113.0	51.2
2	Impuesto a la Renta	5,129.53	22	5,630.33	24	6,011.34	25	7,971.9	28.9
3	Impuesto Selectivo al Consumo	3,448.59	15	3,560.78	15	4,184.27	17	4,526.4	16.4
4	A la Importación	2,959.74	13	2,791.31	12	2,488.72	10	2,551.1	9.2
5	Otros Ingresos ⁽³⁾	2,206.55	10	2,723.05	11.5	1,794.61	7	1,538.2	5.6
6	Devoluciones ⁽⁴⁾	-2,771.78	-12	-2,853.12	-12	-2,970.49	-12	-3,160.2	-11.4
	Ingresos Tributarios	22,987.63	100	23,732.79	100	24,174.32	100	27,540.4	100

Fuente: CAD Ciudadanos al Día sobre la base de la información de Nota Tributaria de Sunat (<http://www.sunat.gob.pe>).

(1) No incluye la recaudación de los siguientes tributos municipales: Predial, Alcabala y Espectáculos Públicos No Deportivos

(2) Incluye el Impuesto de Promoción Municipal con una tasa de 2%, que a su vez es fuente de financiamiento principal del Fondo de Compensación Municipal.

(3) Incluye Impuesto de Solidaridad a favor de la Niñez desamparada, Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES), Impuesto a las Acciones del Estado, Régimen Único Simplificado (RUS), Impuesto a los Juegos de Casinos y Tragamonedas, Impuesto al Rodaje, Otros Tributos Aduaneros, Contribución a Sencico, Fraccionamientos, tasas por certificados de domicilio, supervivencia, mudanza, denuncias policiales, tasas de extranjerías, prórrogas de extranjeros y otros.

(4) Devolución de Impuestos, principalmente IGV y Selectivo a empresas beneficiadas, principalmente exportadoras, de acuerdo a la legislación de la materia.