

Primer Congreso Institucional
"El Sistema Tributario Peruano:
Propuesta para el 2000"

Política Fiscal

Expositor: Ing. Roque Benavides Ganoza

Martes, 16 de Noviembre de 1999

I. MEJORAS EN EL SISTEMA TRIBUTARIO

Permítanme iniciar mis palabras haciendo un breve resumen de las políticas tributarias emprendidas hace una década atrás, las cuales se caracterizaron por los constantes cambios en el número de impuestos y tasas tributarias, dificultando la labor de la Administración Tributaria y desalentando así la inversión nacional y extranjera.

Estas políticas se manejaban en base a las necesidades de la caja fiscal y con correcciones de corto plazo. La recaudación no sólo tuvo un comportamiento irregular sino que iba perdiendo valor real debido a la elevada inflación de esos años. Así pues, las políticas tributarias tenían por objetivo la recaudación inmediata para cubrir déficits fiscales, no eran coherentes con las demás políticas económicas, generaban distorsiones en la administración y fomentaban una mayor evasión tributaria e informalidad.

Ante esta situación se hizo indispensable iniciar en 1991 una reforma tributaria que conllevó a:

- Grandes reducciones arancelarias iniciales.
- Eliminación de medidas para-arancelarias.
- Disminución de exoneraciones tributarias.
- Ampliación de la base tributaria y una mejor labor fiscalizadora de la SUNAT.
- Eliminación de subsidios.
- Simplificación tributaria en general (cabe recordar que en 1990 habían más de medio centenar de tributos, hoy el Gobierno Central sólo tiene 5 tributos).
- Mejora de las relaciones entre la Administración Tributaria y los contribuyentes.
- Regulación de los tributos del Gobierno Central, municipalidades y contribuciones sectoriales.

Este proceso de mejora en el sistema tributario aún continúa, prueba de ello es que en los últimos años se ha flexibilizado la legislación en materia del Código Tributario, del Impuesto a la Renta y del Impuesto General a las Ventas. A través de la SUNAT, se han dado normas administrativas orientadas a simplificar el Sistema Tributario Nacional (Reglamento de Comprobantes de Pago, Registro Unico Simplificado, Reglamento de Fraccionamiento Tributario, Programa de Declaración Telemática, etc.).

Finalmente, se cambió el Impuesto Mínimo a la Renta por el Impuesto Extraordinario a los Activos Netos y la Contribución al Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad que será eliminado a fines de este año.

II. CONTEXTO ACTUAL

Para analizar mejor la política tributaria debemos conocer primero cual es su objeto. A mi parecer, toda política tributaria debe asegurar, bajo una perspectiva de largo plazo, aquellos recursos que el Estado requiere para desarrollar plenamente sus funciones.

Para ello, el Estado se vale de impuestos que cumpliendo con los principios de eficiencia, equidad, rentabilidad, neutralidad, simplicidad y universalidad, le son aplicados de modo directo o indirecto a diferentes grupos de contribuyentes (personas naturales y/o jurídicas).

Entonces, para fijar el nivel de presión tributaria, debemos partir por precisar primero el tamaño de Estado que deseamos o necesitamos, de acuerdo a las funciones que éste debe desarrollar y; a partir de ello, definir los tributos y las tasas que serán cargadas a los contribuyentes.

Es en ese sentido que resulta imprescindible continuar con el proceso de reforma del Estado, que no necesariamente implique una reducción de su tamaño pero sí una mayor eficiencia en el uso de los recursos que conlleve a una presión tributaria óptima.

Bajo estas condiciones, la reforma emprendida que tuvo como principio básico el equilibrio fiscal, logró incrementar la recaudación de 586 millones de soles en 1990 a 22.115 millones de soles en 1998. Este incremento de la recaudación permitió elevar la presión de 8,9% en 1991 a 12% en 1998, con una estructura tributaria sustentada en el Impuesto General a las Ventas (que representa el 49% de los ingresos tributarios) y el Impuesto a la Renta (que representa el 27% de los ingresos tributarios), a diferencia de períodos anteriores cuyo principal tributo era el Impuesto



Selectivo al Consumo (en 1991 este impuesto representaba el 50% de los ingresos tributarios, hoy bordea el 16%).

Ahora bien, una vez que tengamos la cifra actualizada del PBI sería conveniente e interesante corroborar esta información.

III. ¿SE DEBEN ESTABLECER O NO BENEFICIOS TRIBUTARIOS?

Todos los presentes sabemos que se han aplicado distintos tipos de beneficios tributarios con el objetivo de promocionar determinados sectores económicos o regiones del país, lo cual no ha generado necesariamente un mayor crecimiento, fomentando en muchos casos una mayor evasión tributaria.

Así pues, la discriminación a través de beneficios tributarios sólo genera:

- Alteración de rentabilidades relativas;
- Fomenta el *lobbying* o cabildeo y *rent seeking* o búsqueda de rentabilidades;
- Complica la estructura tributaria y su administración;
- Incentiva las prácticas elusivas y/o evasivas; y,
- Atenta contra la eficiencia económica.

Por ello, en la medida de lo posible debemos propender hacia una estructura tributaria uniforme, que no genere discriminaciones entre actividades económicas o regiones.

Ahora bien, si la idea es hacer tratamientos específicos a algún sector económico o región en particular, esto se consigue mejor por la vía del gasto público (mejores servicios públicos como justicia y seguridad, y mejor infraestructura básica) que por la vía de beneficios tributarios que sólo generan mayores distorsiones en el mercado y dificultan la administración tributaria, haciéndola más costosa.

IV. ¿SE DEBEN INCREMENTAR O REDUCIR LOS IMPUESTOS EXISTENTES?

Lo ideal sería reducir la carga tributaria, pero en la actual coyuntura económica resulta muy difícil para el Estado disminuir sus ingresos tributarios, más aún cuando la recaudación ha caído en 3,1 % de enero a agosto de 1999 con respecto al mismo período en 1998, producto de la recesión que enfrenta la industria nacional.

No obstante, hay varias propuestas para reducir la carga tributaria a través de la eliminación o reducción de ciertos tributos como el Impuesto Extraordinario a los Activos Netos, los aranceles o el Impuesto Selectivo al Consumo, que a la larga no generaría problemas a la caja fiscal debido a que se vería compensado por una mayor producción (base imponible) o un incremento del número de contribuyentes.

Creo que este tipo de propuestas así como las referidas a la eliminación de exoneraciones tributarias deberían ser analizadas por el Gobierno a fin de tener un sistema tributario que incremente la competitividad de las empresas, fomente la inversión privada y, por ende, genere mayores puestos de trabajo.

V. ¿COMO PODRIA MEJORAR EL SISTEMA TRIBUTARIO?

A continuación permítanme dar algunas recomendaciones que podría ser interesante discutir:

- Se deberían promulgar las leyes tributarias con su respectivo reglamento, de modo tal que se evite una aplicación deficiente así como sanciones injustificadas.
- Las disposiciones tributarias deben ser siempre claras, precisas y de fácil entendimiento para los contribuyentes.
- Los impuestos deben ser siempre pocos, fáciles de entender, de calcular, de pagar y fiscalizar, sin excepciones, y suficientes para cubrir el gasto público.
- El código Tributario debería aplicarse sin excepción a todas las entidades que administran tributos (SUNAT, ADUANAS, municipalidades, ESSALUD, etc.).
- Debemos tender a ampliar la base tributaria, buscando incorporar al sector informal a la tributación, previa desregulación del sector Formal.
- Se debe incentivar el cumplimiento voluntario facilitando al máximo el cumplimiento de las obligaciones tributarias, como es el caso del Programa de Declaración Telemática.
- Atacar al contrabando, la subvaluación, la falsificación y adulteración de bienes,

que no sólo significan la evasión de tributos sino también la generación de competencia desleal a las empresas formales.

Finalmente, el manejo de una política tributaria debe darse a través de un trabajo coordinado entre el Gobierno, los organismos recaudadores, los colegios de profesionales, los gremios empresariales, entre otros, de modo tal que se elaboren normas tributarias de consenso, equilibradas y de aplicación permanente, que aseguren su estabilidad en el largo plazo y que no desincentiven la inversión privada.



