

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

Política Fiscal

Expositora: Dra. Rosario Almenara de Pezo

Martes, 16 de Noviembre de 1999

Es muy grato para mí, compartir con ustedes algunas reflexiones acerca de la política fiscal, en este Primer Congreso Institucional, en el que se tratará sobre el Sistema Tributario Peruano: Propuesta para el 2000.

Agradezco a la Asociación Fiscal Internacional (IFA) Grupo Peruano, al Instituto Peruano de Derecho Tributario (IPDT) y al Instituto Peruano de Investigación y Desarrollo Tributario (IPIDET), por haberme invitado a participar en este Congreso.

Esta presentación consta de tres partes, la primera referida a la conceptualización de la política fiscal, la segunda a los avances realizados en la política fiscal y la tercera referida a los logros y retos para el futuro.

I. CONCEPTUALIZACION DE LA POLITICA FISCAL

En un contexto de economía en desarrollo, la política fiscal se refiere al conjunto de decisiones de política económica y social que cada gobierno adopta con la finalidad de cumplir con sus objetivos, que son generar las condiciones de crecimiento sostenido y de mayores ingresos y proveer los servicios públicos básicos y de infraestructura necesarios, a fin de poder lograr mayores oportunidades de empleo y bienestar de la población. Todo esto dentro de un marco que garantice el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica.

En el diseño de la política fiscal es fundamental contar con una clara definición de las funciones y responsabilidades del gobierno y además, proporcionar las reglas de cómo se asignan dichas responsabilidades en materia fiscal y el uso de los recursos del sector público, maximizando su retorno y en especial, promoviendo la equidad.

En las decisiones de política fiscal, se consideran los ingresos del Estado, constituidos

principalmente por los impuestos, tasas y contribuciones, así como el nivel y asignación del gasto. En lo que se refiere a los ingresos, la mayor atención debe centrarse en aquellos que provengan de los impuestos, los cuales deben considerar la capacidad contributiva de los contribuyentes y el costo de su administración y control. En lo que respecta al gasto, la asignación de éste deberá estar debidamente priorizada, garantizándose la claridad y eficiencia en su asignación.

El endeudamiento se constituye en otra variable que interviene en el manejo fiscal y debe servir para cubrir aquellos gastos sociales y de infraestructura que requiere toda economía en crecimiento para su inversión y desarrollo. El nivel de endeudamiento debe limitarse a montos que sean sostenibles y que se ajusten a la propia capacidad fiscal del Estado. El endeudamiento debe provenir de fuentes sanas y bajo condiciones financieras aceptables.

El manejo de los ingresos, los gastos y el endeudamiento, debe ser visto en su conjunto. De este modo, se logra una mayor eficiencia y equilibrio, indispensables para una economía sana y ordenada.

Para concluir esta primera parte, quiero resaltar la importancia del manejo de las finanzas públicas, pues éstas constituyen el pilar de cualquier economía. Este manejo no es exclusivo del Estado, sino de todos los agentes económicos, los cuales deben participar activamente, a fin de garantizar su sostenibilidad en el mediano plazo. La responsabilidad del Estado y de todos los ciudadanos es crucial en esta tarea.

II. AVANCES DE LA POLITICA FISCAL

La política fiscal tiene especial importancia dentro del programa de estabilización aplicado en nuestro país desde el inicio de esta década.

El establecimiento de un sistema tributario basado en un número reducido de impuestos y las reformas efectuadas en las administradoras tributarias, así como la estricta disciplina en la asignación del gasto, han permitido alcanzar la solidez en las finanzas públicas.

El contar con finanzas públicas sólidas es el mejor reflejo de nuestra fortaleza fiscal. Ello legitima el papel del Estado y el alcance y logros de las responsabilidades de gobierno en el campo económico y social. Así, se han efectuado reformas en el



ámbito fiscal que han contribuido a fortalecer nuestra economía, logrando estabilidad, crecimiento económico e integración al mundo.

En el marco de las reformas estructurales, destaca la reforma tributaria iniciada en 1990, la cual ha permitido mayores ingresos tributarios, constituyéndose en la principal fuente de financiamiento del gasto público.

Esta reforma se ha sustentado principalmente en la racionalización del sistema tributario y la reestructuración de las administradoras tributarias.

Para ello, fue necesario simplificar la estructura tributaria, habiéndose reducido en más de 100 el número de tributos que había antes de 1990. Hoy contamos con un sistema tributario basado en un número reducido de impuestos, contribuciones y tasas.

En nuestro sistema tributario, al igual que en otros países, los impuestos principales son el Impuesto a la Renta y el Impuesto General a las Ventas. Para estos impuestos se han implementado reformas en el transcurso de esta década, con el objetivo de mejorar su aplicación y lograr una mayor neutralidad y eficiencia. Hoy, el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto a la Renta, representan el 72% de los ingresos tributarios.

Simultáneamente con la reforma del sistema tributario, la reestructuración de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y de la Superintendencia Nacional de Aduanas (ADUANAS), ha determinado una mayor eficiencia en la aplicación de los distintos tributos, la incorporación de un mayor número de contribuyentes y la reducción de las vías de evasión y elusión tributaria.

La SUNAT ha centrado su gestión en el perfeccionamiento continuo de las medidas destinadas al cumplimiento de su misión de recaudación y fiscalización de tributos que la Ley le asigna. Asimismo, ADUANAS ha continuado orientando sus actividades a facilitar el comercio exterior, a recaudar oportuna y eficientemente los impuestos del comercio exterior y a prevenir y reprimir el contrabando y la defraudación de rentas de Aduana.

Ambas administradoras, vienen realizando una serie de actividades y acciones en búsqueda de la eficiencia; que, en lo fundamental, a través de los servicios que se vienen brindando y el establecimiento de canales adecuados de comunicación y consulta, ofrecen a los usuarios y contribuyentes medios adecuados para aplicar con



certeza los procedimientos y normas tributarias.

En el campo de la fiscalización, el objetivo central es fortalecer la equidad del sistema tributario haciendo que cada ciudadano contribuya de acuerdo a su real capacidad tributaria dentro del marco legal vigente.

La fiscalización se ha reforzado a través del uso de modernas herramientas y técnicas computacionales que permiten un análisis permanente del comportamiento tributario de los contribuyentes.

El conjunto de reformas en el sistema y en la Administración Tributaria no sólo han mejorado el sistema, aumentando su eficiencia, sino que han permitido una mejora sustancial en los ingresos del gobierno, hasta llegar a un nivel del 14% del PBI en 1998.

Es de indicar que, en este año, los ingresos alcanzarían un nivel de 12,5% del PBI, debido al mejor nivel de actividad económica, en especial de aquellos sectores vinculados a la demanda interna y por efecto de algunas de las medidas tributarias dictadas con el objeto de promover la participación del sector privado en la economía y la generación de empleo a través de programas de promoción a la inversión.

Se espera que los niveles de recaudación mejoren paulatinamente, principalmente, por la recuperación económica prevista.

En este sentido, es muy importante realizar un seguimiento riguroso de la evolución de los ingresos, con la finalidad de tomar acciones que permitan restaurar el equilibrio fiscal.

La política del gasto público ha enfatizado dos aspectos; la estricta disciplina en el nivel del gasto, acorde a su capacidad de ingresos, y la asignación debidamente priorizada a nivel de los diferentes sectores y programas.

En la determinación del nivel de ingresos y gastos es muy importante el rol que cumple el Comité de Caja integrado por funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, del Banco Central de Reserva y del Banco de la Nación, y que cuenta con la participación de SUNAT y ADUANAS.

Se ha mejorado la eficiencia y la efectividad del gasto público para el desarrollo de



diversas actividades y proyectos en las áreas de educación, salud, saneamiento básico, energía, nutrición, agrícola y transporte, entre otros.

A nivel del gasto del sector público se han dispuesto medidas de austeridad orientadas a racionalizar los gastos, y normas de gestión que buscan la eficiencia y la competencia al interior del sector público.

Se vienen asignando recursos a la ampliación de la cobertura y al mejoramiento de la calidad de los servicios de salud y educación, para mejorar el capital humano y reducir la pobreza.

En lo que respecta al gasto de capital, el Estado viene proporcionando la infraestructura económico-productiva que está incentivando el desarrollo de las actividades productivas y mejoras en las condiciones de vida, priorizándose la construcción de carreteras, la provisión de fuentes de energía y el financiamiento de programas de salud y educación.

El cumplimiento del Gobierno con los compromisos acordados en el marco del programa económico, ha permitido al país acceder a líneas de crédito de los organismos multilaterales y fuentes bilaterales. Estos recursos junto con los ingresos tributarios permiten financiar proyectos de inversión, así como programas de ajuste estructural y fortalecimiento de los sectores social, financiero y de finanzas públicas.

Para seguir mejorando la gestión y el manejo del gasto público, se continúa perfeccionando el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público, cuya finalidad es mejorar la gestión de las finanzas públicas a través del registro único de las operaciones de las Unidades Ejecutoras, permitiendo la integración de los procesos presupuestarios, contables y de tesorería.

Dentro del marco del proceso de modernización de la gestión pública, quiero destacar que el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), antes Oficina de Instituciones y Organismos del Estado (OIOE), cuenta con un sistema de mejora de productividad y eficiencia de la gestión pública. Para ello, se han suscrito convenios de gestión, a través de los cuales se plantean metas concretas que buscan que las entidades del Estado se manejen con mayor flexibilidad y responsabilidad en función a sus resultados. Las áreas básicas de evaluación de las empresas e instituciones del Estado, son las de calidad, cobertura, costo y eficiencia.

Antes de concluir esta segunda parte es necesario resaltar que han habido avances importantes en el manejo de la política fiscal. Se han ordenado las finanzas públicas, lo que ha permitido que el Estado actúe de manera más eficaz y los progresos son significativos, tanto en lo que se refiere a la magnitud de lo alcanzado como en el lapso en que éste se ha realizado.

III. LOGROS Y RETOS PARA EL FUTURO

La disciplina en el gasto de los últimos años, ha permitido el equilibrio fiscal y ello debe mantenerse. Esta experiencia debe ser tomada en cuenta para garantizar el ahorro interno necesario para la viabilidad del crecimiento en el mediano plazo.

La prudencia en el manejo económico y la sostenibilidad de la política fiscal permitirán fortalecer la credibilidad y la percepción que los agentes económicos tienen de sus resultados.

Es importante consolidar los avances fiscales que se han realizado en estos últimos años, definir las tendencias, el nivel y composición del gasto público y la tributación en el mediano plazo que garanticen la ausencia de la vulnerabilidad fiscal.

A nivel del sistema tributario, es mucho lo que se ha avanzado pero todos los ajustes técnicos que se puedan realizar con la finalidad de fortalecer y mejorar la recaudación de los impuestos y en especial del Impuesto a la Renta y del Impuesto General a las Ventas, son necesarios.

Debemos buscar reforzar el esfuerzo de disciplina fiscal dentro de una perspectiva de largo plazo y de plena transparencia, definiendo claramente los aspectos referidos a la estructura y las funciones del gobierno, las decisiones de política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones fiscales, así como el nivel de endeudamiento, entre otros. Todo ello, con la finalidad de continuar incrementando la credibilidad de los diferentes agentes sobre nuestra economía.

Existe el consenso de que se debe continuar mejorando la gestión pública, lo cual garantizará la eficiencia y eficacia de la actividad gubernamental y la solidez de las finanzas públicas.

Antes de terminar quisiera señalar que la estabilidad macroeconómica alcanzada se ha logrado en gran parte gracias a una rigurosa disciplina fiscal, la cual se ha aplicado



inclusive en este último período que ha sido muy difícil para todas las economías de la región.

En materia macroeconómica la confianza depende en forma muy importante del manejo fiscal. Por ello, debemos continuar en esta línea, garantizando la inversión que requerimos para un mayor crecimiento en el futuro. Este es un punto en el cual, estoy segura, ustedes comparten conmigo.

Es por ello que el principal reto o enorme tarea que se tiene, es aplicar una política fiscal sostenible y que sea previsible y sólida en el mediano plazo, que permita un panorama de crecimiento y perspectivas de desarrollo; y, sobretodo, que respalde la credibilidad de la política económica.



