

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

Política Fiscal
Expositor: Dr. Javier Silva Ruete
Martes, 16 de Noviembre de 1999

I. CRITERIOS PARA LA DEFINICION DE LA POLITICA ECONOMICA

a) Globalización

Vivimos en un mundo globalizado y no tener en cuenta dicha globalización, tanto desde el punto de vista de la educación, de la salud, de la tributación y del manejo económico, es no tener sentido de la revolución mundial que estamos pasando. Por esa razón, creemos que las políticas no solamente deben ser vistas dentro de un ámbito nacional sino dentro de un contexto mucho más grande, si realmente queremos poner en marcha un proceso de desarrollo que pueda encajar dentro del proceso de globalización y acabar con su inequitativa dicotomía actual, que favorece a los países desarrollados y desfavorece a los llamados países emergentes.

La prueba está en el hecho que el 40% de la economía mundial corresponde a los países emergentes, que es la que está sufriendo la crisis que hoy día estamos soportando todos, y el 60% es de los países desarrollados que, algunos de ellos como los Estados Unidos, están pasando por la mejor situación de su historia en materia económica.

En consecuencia, cualquier política económica que deba aplicarse de ahora en adelante deberá tener en cuenta el enorme desequilibrio existente. De lo contrario, solamente ampliaremos la brecha que existe entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo.

b) Principios de imposición fiscal

De otro lado, la política fiscal debe atender a los principios de eficiencia, equidad, rentabilidad, neutralidad, simplicidad y universalidad; sobre los cuales no

ahondaré por haber sido ya precisados por el Ing. Benavides y por la Dra. Almenara.

c) Racionalización del sistema tributario y presión tributaria

Asimismo, debo señalar que resulta evidente que en los últimos años ha habido un avance en materia de racionamiento, organicidad y planificación de las políticas tributaria y fiscal. Es saludable ver que en los últimos años ha habido una mejora en el equilibrio fiscal, sin ninguna duda notable, que ha permitido una reducción de la inflación a niveles que hoy día están cercanos a los niveles internacionales.

Sin embargo, tenemos un problema para hacer la medición, pues la respuesta a cuánto asciende la presión tributaria actual resulta una incógnita. La presión tributaria se mide con el PBI y como sabemos, está totalmente distorsionado. Mantener un PBI con una base del año 1979 carece de utilidad alguna, existiendo la necesidad y la urgencia de contar con un PBI real que permita medir la presión tributaria. Yo tengo la impresión, compartida con una serie de colegas y de empresarios, que la presión tributaria es mayor que la que arrojan las cifras oficiales.

En efecto, en años anteriores, como por ejemplo 1980, tuvimos una presión tributaria de cerca del 19%; sin embargo, a nivel de la empresa no se sentía una angustia asfixiante como se siente ahora con tasas impositivas menores. Ello implica que la presión tributaria real es mucho más alta que la oficial, siendo su precisión imprescindible para la definición de políticas y establecer cuál es el nivel de presión tributaria más adecuado.

d) Realidad Nacional

Así como la globalización mundial debe tenerse en cuenta para el diseño de la política fiscal y tributaria, también hay que tener en consideración la realidad nacional. Siendo esta realidad la de un país fracturado, incomunicado, con insuficiencia de infraestructura física; no puede tenerse la misma tributación para aquellas zonas que cuentan con infraestructura y para aquellas zonas que no la tienen, para aquellas zonas con niveles de desarrollo cercanos a lo que podría ser la tecnología contemporánea -caso de la Capital de la República y de algunas ciudades de la costa peruana- y para aquellas zonas como por ejemplo el trapecio



andino, donde el nivel de pobreza de la zona determina que muchas veces la presencia de la Administración Tributaria pueda ser más costosa que la cantidad de impuestos que vayan a recaudarse.

En consecuencia, creemos que tiene que haber un cierto equilibrio en cuanto al diseño de la tributación en lo que se refiere a zonas de extrema pobreza o zonas muy complejas en cuanto a las posibilidades de desarrollo, como es el caso de la selva peruana. Tómesese en cuenta, por ejemplo, que no hay una sola carretera desde Lima a Loreto, por lo cual el costo de transporte es verdaderamente impresionante.

Nosotros no creemos que las desgravaciones o exoneraciones tributarias sean elementos generadores de riqueza, pero sí pueden ser medidas transitorias mientras se hacen las inversiones de infraestructura, por lo menos igualadoras o reductoras de ciertos costos como el del transporte, necesario para el desarrollo. En caso contrario, se presentaría la situación de languidecimiento aún mayor de esas zonas del país.

Pensamos también que se debe tener en consideración una política anti-cíclica, siendo necesario crear un fondo a dicho efecto. Es decir, cuando haya un sobrante en materia de ingresos fiscales debe tenerse una cantidad en reserva para circunstancias como la que tenemos en este momento, donde nos están faltando los ingresos tributarios y carecemos de recursos para hacer la política anti-cíclica necesaria y evitar una situación recesiva de la profundidad que se registra en la actualidad.

e) Ampliación de la base tributaria

Como norma general, es necesario incrementar la base tributaria. Esto ya lo han repetido en la mañana de hoy mis antecesores y nosotros creemos que allí hay que hacer el trabajo fundamental en este momento.

Solamente hay un grupo de contribuyentes sobre los que prácticamente recae toda la presión tributaria; sin embargo, dentro de la informalidad nacional, hay quienes pueden pagar impuestos directos y también impuestos indirectos.

Existe la necesidad de dar a la SUNAT los elementos para potenciar esta

posibilidad de ampliar la base tributaria. En función de estos elementos y en función de las bases tributarias, es que estamos estructurando nuestro plan de gobierno.

II. PROPUESTA DE GOBIERNO EN MATERIA TRIBUTARIA

a) Economía social de mercado

Nosotros consideramos que en estricto mandato de la Constitución del Estado el contexto de la economía que tenemos que desarrollar es una economía social de mercado.

b) Atracción de la inversión nacional y extranjera

Consideramos que es fundamental el mantener la estabilidad fiscal, que constituye un pre-requisito para el desarrollo. Evidentemente, un país sin estabilidad fiscal no es un lugar adecuado ni para el incremento del ahorro interno, ni para las inversiones nacionales o extranjeras. Por lo tanto, a pesar del esfuerzo enorme que se ha hecho para la reducción de la inflación, creemos que es necesario continuar reduciéndola con tendencia a cero.

También consideramos absolutamente indispensable restaurar el equilibrio de la tasa de cambio, lo cual requiere previamente una re-monetización. El sistema monetario peruano y el sistema cambiario tienen una enfermedad muy seria: la dolarización excesiva. Estamos llegando a 80% de dolarización, situación anormal en cualquier país civilizado del mundo. La re-monetización es una tarea previa, técnica y de altísima calidad, que va a llevar entre 8 meses y un año. Posteriormente, tendremos que encontrar, con mecanismos de mercado, el equilibrio adecuado de la tasa de cambio, elemento fundamental para acelerar la inversión y las exportaciones.

La inversión extranjera en el Perú, en un año alto como 1997, representa solamente el 3,5% de toda la inversión que viene a América Latina, habiendo caído aún más en este año. En cambio, la inversión extranjera en Brasil, al 30 de setiembre de este año -en plena crisis económica- llegó a 29.800 millones de dólares. Y en la Argentina, que tiene una situación recesiva importante y encontrándose en proceso electoral, al 30 de octubre ha llegado a más de



30.000 millones de dólares de inversión extranjera. Nosotros estamos alrededor de mil y tantos millones de dólares, cuando las diferencias en el tamaño económico no son de esa magnitud. En consecuencia, tenemos una profunda debilidad en lo que es atracción de inversión extranjera y por eso requerimos de un equilibrio en la tasa de cambio, de un incremento del ahorro interno y del mantenimiento de la estabilidad monetaria y fiscal.

c) Reforma de la estructura del Estado

Creemos que es absolutamente indispensable la reforma de la estructura del Estado, cuyo primer acto fundamental consistiría en la descentralización.

No podemos seguir haciendo languidecer a las provincias del Perú, ni podemos seguir decidiendo las cosas del gobierno exclusivamente en la Capital de la República. Es indispensable potenciar los Municipios y potenciar los gobiernos regionales legítimamente elegidos y no con los actuales organismos denominados CETARES, cuyos funcionarios son designados por el Gobierno Central. Este es uno de los planteamientos de nuestro movimiento político.

d) Reforma tributaria

En nuestra propuesta de reforma tributaria resulta fundamental mantener un número de impuestos reducido.

Debo precisar que nuestra propuesta de gobierno para cinco años, está siendo preparada sobre el supuesto natural de que al 28 de julio del año 2000 la crisis que estamos viviendo y la recesión hayan sido superadas. En caso contrario, paralelamente tendríamos que poner en marcha un programa de emergencia.

- **Impuesto a la Renta (IR).**- Para favorecer la capitalización de las empresas, creemos que el IR debe dividirse en dos partes, con una tasa general del 15%, y el otro 15% del tramo alto que afecte a las empresas que distribuyan las utilidades.

A diferencia de los antiguos mecanismos de reinversión, la medida propuesta tiene carácter automático, pagándose el 15% por las utilidades y un 15% adicional sobre lo que se distribuya. Las utilidades no distribuidas podrán servir tanto para capital de trabajo como para inversiones.

En todos los estudios que se han dado sobre la presente crisis económica, se ha visto que uno de los problemas graves es el enorme apalancamiento crediticio que tienen las empresas. El crédito que tienen las empresas resulta muy elevado en relación a su patrimonio, y la cartera pesada existente ha generado una difícil situación bancaria. Una de las maneras de producir el necesario aumento del patrimonio de las empresas es a través del ahorro interno, y la primera base de ahorro interno es justamente la rentabilidad empresarial. Por ello consideramos que debe establecerse un mecanismo tributario de esta naturaleza.

No creemos que esta medida vaya a disminuir la recaudación; por el contrario, la va a favorecer.

Alguien ha señalado en el Perú que nuestro planteamiento es hacer experimentos. Yo quisiera recordar que esto se viene haciendo en los países más avanzados del mundo desde hace muchos años; es el caso de todo Escandinavia, Estados Unidos y Chile, en donde ha dado un éxito verdaderamente extraordinario. Se trata pues de poner en marcha un instrumento que ha sido valioso para aumentar el ahorro interno y el patrimonio de las empresas, pues no podemos pretender aumentar el trabajo sin empresas que tengan capacidad para hacerlo. Como decía un distinguido líder socialista, Felipe González, para aumentar el empleo lo que necesitamos son empleadores. Y si no hay empleadores con potencialidad, las posibilidades de aumentar el trabajo son mínimas.

- **Impuesto General a las Ventas (IGV).**- Creemos que es posible reducir hasta en 2 puntos el IGV; eso sí, en el mediano plazo y de manera muy lenta, en forma muy coordinada para el mantenimiento de la estabilidad fiscal. Dicho objetivo, naturalmente estará sujeto a la posibilidad de ampliar la base tributaria.
- **Exportaciones.**- En lo que se refiere a las exportaciones de bienes y servicios creemos que debe haber una devolución total de impuestos. No debe haber ningún subsidio, pero tampoco debe haber ningún impuesto que se esté exportando; es decir, se debe eliminar la exportación de impuestos.
- **Exoneraciones regionales.**- Pensamos que las exoneraciones deben estar hechas para la Amazonía, las zonas de frontera y el trapecio andino. Desde el punto de vista regional, ninguna más.
- **Impuesto Selectivo al Consumo (ISC).**- Consideramos que el ISC es muy alto

para los combustibles, sobretodo para aquellos que afectan a la producción, es decir, a la minería, a la industria, a la agricultura, como es el caso del diesel y el residual. En este caso específico, creemos que hay necesidad de eliminar progresivamente el impuesto, para redistribuirlo con otro tipo de productos que no son tan indispensables o que no tienen el nivel de valor agregado tan importante para ello. Planteamos, pues, una reestructuración del ISC.

- **Importaciones.-** En materia de aranceles, tenemos como planteamiento el arancel cero para la importación de bienes de capital no producidos en el país, a fin de facilitar el aumento de la tecnología. El mecanismo de reinversión para el IR más la reducción del arancel y del IGV en la importación, evidentemente facilitaría la mejora y el aumento de la maquinaria y equipo para el desarrollo de la industria nacional y de todas las actividades nacionales. Naturalmente, la eliminación inmediata de los impuestos antitécnicos de solidaridad y sobre los activos netos que ya se ha ofrecido, esperamos que sea cumplida.

Como ejemplo, la cantidad de tractores por hectárea que tenemos hoy día en el Perú es menor que en el año 60. En consecuencia, resulta necesario potenciar la agricultura y una manera de potenciarla es trayendo la tecnología adecuada. Por tal razón, creemos que es fundamental hacer este tipo de cambios.

- **Tributos municipales.-** En cuanto a los impuestos administrados por los Ministerios -los que afectan a los casinos, tragamonedas y similares-, éstos habrán de ser recaudados por los Municipios.

Asimismo, deberá hacerse una revisión total de las tasas para eliminar los sobrecostos y mantener aquellas creadas por mandato de la ley; esto es, las tasas no serán creadas por normas administrativas sino por ley.

- **Autonomía de la Administración Tributaria.-** Para la ampliación de la base tributaria, a la que me referí anteriormente, creemos que es importante hacer un reforzamiento de SUNAT y de ADUANAS, uniendo estas dos entidades y rigiéndolas por un directorio absolutamente autónomo, con un mecanismo similar al del Banco Central de Reserva del Perú. De esa manera, la autoridad tributaria tendrá la autonomía del caso y una mayor eficiencia y potencialidad para la administración de los tributos.

En materia de tributación municipal, pensamos que debe haber autonomía en la

determinación de los impuestos a los predios y a la propiedad vehicular, así como de las tasas, pero de acuerdo con la ley.

Esa es la propuesta que en materia tributaria nosotros planteamos para los próximos cinco años de gobierno, como lo dije antes, siempre y cuando tengamos resuelto -por lo menos en gran parte- el problema de la recesión, en los próximos meses como esperamos. De no ser así tendríamos que aplicar algunas medidas transitorias, pero sin dejar de lado todo el planteamiento del mediano plazo.

