

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

Administración Tributaria
Expositor Dr. Luis Alberto Arias Minaya
Martes, 16 de Noviembre de 1999

LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA: UNA PERSPECTIVA MACROECONOMICA

Voy a tratar de vincular la exposición de esta tarde en los aspectos de Administración Tributaria desde una perspectiva macroeconómica. Esta mañana hemos podido escuchar aspectos en Política Fiscal. Esta tarde está reservada para aspectos de Administración Tributaria.

Sostengo la hipótesis de que no es posible hacer un buen análisis de la Administración Tributaria si no lo vemos en conjunto con la Política Tributaria. Esta integración es un elemento esencial para poder darle una perspectiva global. Y sostengo, además, que una gran parte de los éxitos de la política económica en los años 1990 a 1995 se debieron a una de las reformas más exitosas en América Latina, o quizás en el mundo, en materia de Administración Tributaria; es decir, se debieron al modelo de Administración Tributaria Peruana, específicamente a la exitosa reforma de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). Pero, asimismo, gran parte de los problemas económicos y gran parte del problema fiscal que hoy día enfrenta nuestro país y que fue analizado en profundidad esta mañana, se debe también a que esa reforma perdió velocidad sufriendo en los últimos años estancamientos importantes.

Tengo la hipótesis de que la Administración Tributaria es una de las instituciones más importantes en nuestro país y, desde ese punto de vista, una de las razones -y esto lo señalé hace un momento- de esta pérdida de velocidad ha sido la pérdida de la característica creativa en materia de política tributaria que tuvo la SUNAT en el período 1990-1995.

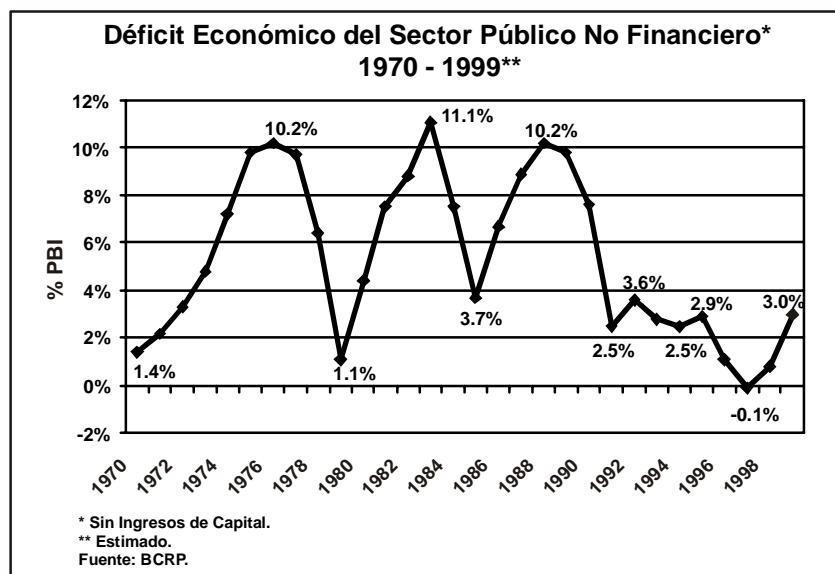
En segundo lugar quisiera decir, y también continuando con las exposiciones de esta

mañana, que lo que voy a tratar de hacer en esta exposición que espero que la podamos seguir todos, va a ser muy intensiva en las transparencias. Trataré cuando menos de establecer una metodología para poder determinar el cuándo, el cuánto y el en qué orden debemos realizar una estrategia de reducción de impuestos, que es la que voy a sustentar esta tarde y que fue lo que nuestro amigo César Luna-Victoria al término de la reunión de la mañana nos motivó a hacer. Entonces, lo que voy a tratar de establecer es una metodología para ver ese cuándo, ese cuánto y ese en qué orden hacerlo en materia de política tributaria.

La exposición va a tener cuatro partes. Primero voy a señalar muy brevemente aspectos de la situación fiscal reciente. En segundo lugar, voy a señalar aspectos de la evasión tributaria sobre la base de unos trabajos publicados por el Fondo Monetario Internacional. En seguida voy a dar algunos indicadores de base tributaria en el Perú, utilizando básicamente la información de la propia SUNAT y en cuarto lugar voy a intentar hacer algunas propuestas y estimaciones de simulación para las propuestas que voy a presentar esta tarde.

I. LA EVOLUCION DE LA SITUACION FISCAL

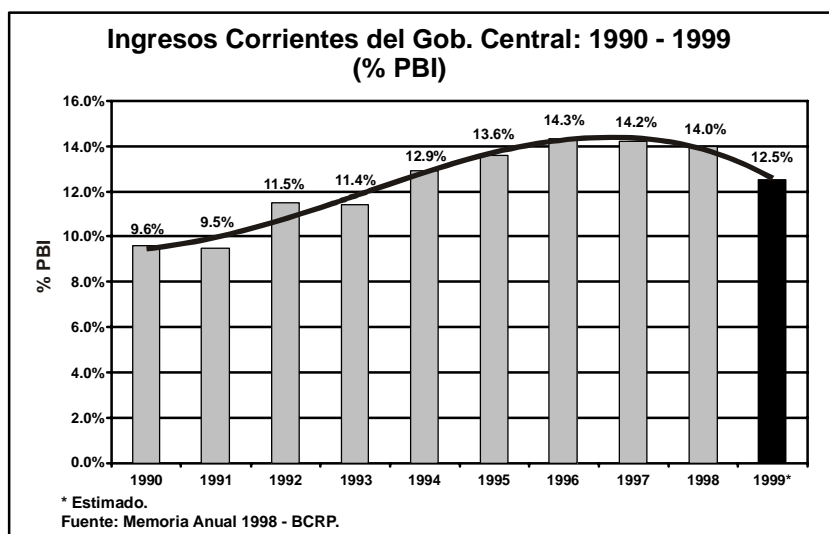
Debemos arrancar entonces en primer lugar con la situación fiscal y podemos ver un gráfico de la evolución del déficit económico del sector público no financiero en el Perú para el período 1970-1999.



Lo primero que nos llama la atención en ese gráfico es el comportamiento cíclico del déficit fiscal en el Perú, en donde siempre hemos tenido períodos de crecimiento del déficit, períodos expansivos y que luego han venido seguidos por períodos de ajuste. En los últimos años ha habido una reducción notable del déficit económico pero, sin embargo, es bueno observar también que pese a que ha habido una reducción notable del déficit económico este comportamiento cíclico todavía se mantiene, con menor oscilación quizás, pero y sobre todo en el último período, en los últimos tres o cuatro años hay un nuevo ciclo en donde el déficit empieza a crecer nuevamente y con un estimado de 3% de déficit económico para 1999.

Estas oscilaciones en el déficit económico del Sector Público se han debido fundamentalmente a dos factores, normalmente a políticas expansivas del gasto, por ejemplo el primer período en los años 1970 - 1978, luego en el primer gobierno del arquitecto Belaúnde, en los años 1980 -1985 y luego y esta vez no se debió a una expansión en el gasto sino a una caída significativa de los ingresos, en el período que va de 1985 a 1990. ¿Qué está pasando en los últimos años? ¿Cómo es el comportamiento de los ingresos fiscales y de los gastos en la década del 90?

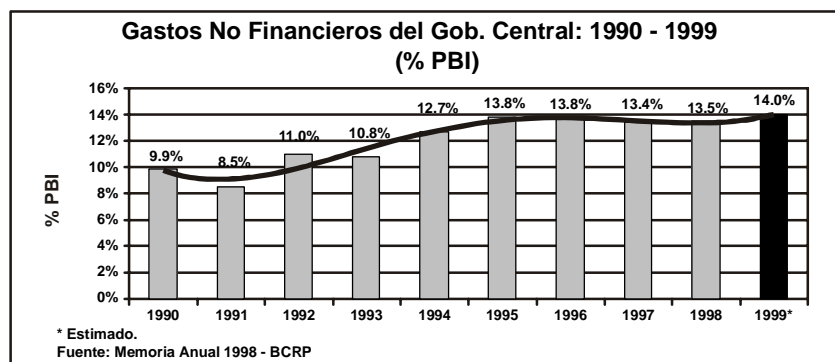
Tenemos aquí el comportamiento de los ingresos corrientes del Gobierno Central en donde a partir de 1990, año tras año, estos ingresos empiezan a aumentar sostenidamente, pero a partir de un cierto año 1994, 1995, empieza una desaceleración en el crecimiento para luego entrar a un proceso de estancamiento y en los últimos dos años a una disminución.



En 1999 ya tenemos el problema de recesión en la economía peruana, lo cual hace que los ingresos para este año estén estimados en 12.5% del Producto Bruto Interno (PBI) un nivel más o menos similar al que existía unos cinco años antes. Entonces, mi hipótesis es que una de las razones, quizás la razón principal para la crisis fiscal actual, no es una crisis que se genera en el último año, no es una crisis que se genera exclusivamente por el problema de caída de la producción, sino que es una crisis que se genera por la ausencia de reformas importantes en materia de Administración Tributaria en los últimos años y que se refleja en ese estancamiento de los ingresos. Más adelante vamos a ver algunas comparaciones con otros países para ver si es posible tener una recaudación mayor.

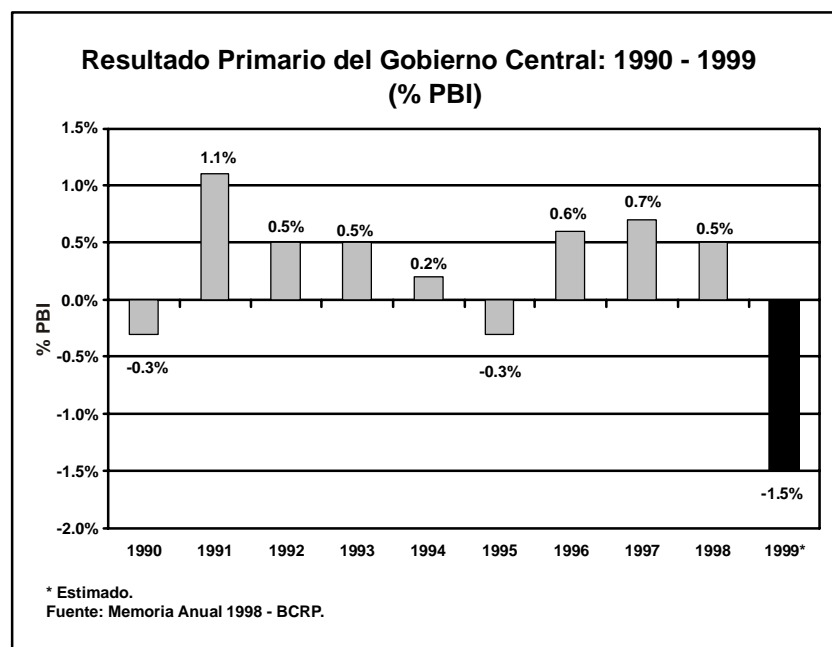
Debo aclarar que la mayor parte de ratios que estoy presentando están referidos a una relación con el PBI. Todos sabemos que hay una gran discusión actualmente respecto al valor real del PBI que considero que es una discusión importante pero que básicamente las conclusiones que voy a presentar no deberían verse afectadas de manera significativa por una eventual subvaluación del 15% ó del 20% del PBI, sobre todo además si se tiene en cuenta que por razones del año base el producto podría ser menor. Pero también es bueno tener en cuenta que por razones de la medición de la informalidad eventualmente el producto no sería tan menor al que hoy día estamos considerando; es decir, quiero dejar a un lado estos temas de medición del PBI por cuanto creo que no se van a ver afectados fundamentalmente o en todo caso en un 10% los ratios que estoy señalando.

¿Qué está pasando en el mismo período con el gasto? El gasto, en la primera mitad de la década del 90 siguió en un primer momento el comportamiento de los ingresos. Si los ingresos aumentaban de 9 a 10 a 12 a 14% del PBI, el gasto también subía. De pronto el gasto también ha dejado de incrementar, tal como se muestra en el siguiente Cuadro:



No voy a detenerme mucho en el aspecto quizá de corto plazo de 1999, no es el tema de la exposición; pero lo que quiero señalar es que el problema estructural, fiscal de la economía peruana actualmente no es un problema de exceso de gasto, es un problema de ingresos insuficientes. Es decir, con los sueldos de los maestros o los sueldos de los policías o los sueldos de los médicos que tenemos en el Sector Público actualmente o por la gran necesidad de gasto social que hay que hacer para combatir la pobreza y para combatir la desigual distribución del ingreso, el Perú necesita por lo menos, para soltar un número, un 16% de gasto público en términos del PBI y hoy estamos en alrededor de 13.5% ó 14% y entonces, el principal cuello de botella, la principal restricción para continuar impulsando el crecimiento y el desarrollo, es el tema de recaudación insuficiente.

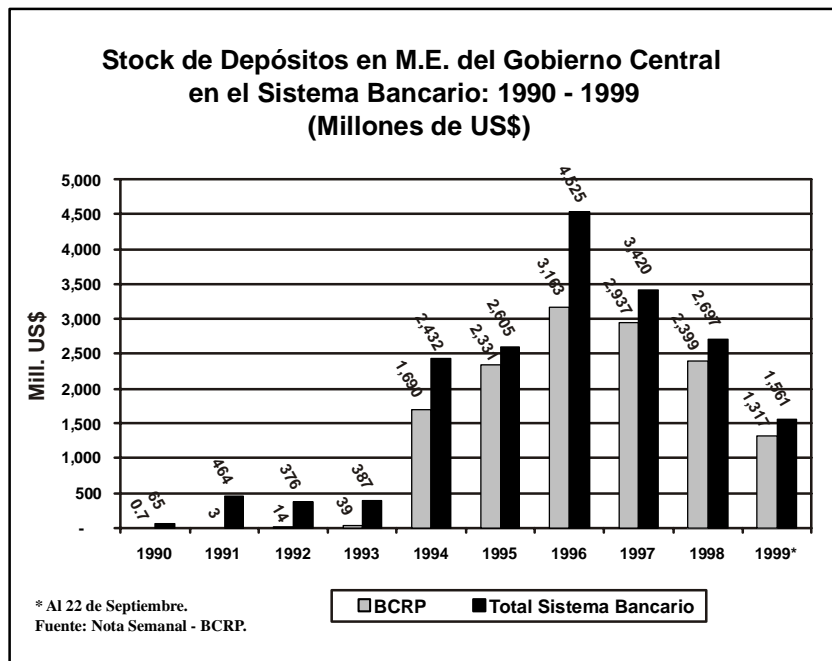
En el siguiente gráfico vemos cómo este comportamiento de los ingresos y de los gastos ha generado un deterioro significativo del resultado primario del Gobierno Central.



Ya en 1995 había un problema de gastos mayores a ingresos, pero en 1999, por el efecto combinado de la caída importante de los ingresos y el aumento del gasto no financiero -si bien en menor proporción no por ello menos significativo- tenemos un problema fiscal, una brecha para el presente año de un monto equivalente a 1.5% del

PBI, estamos hablando de aproximadamente 900 millones de dólares de faltante para el Gobierno Central.

En el siguiente gráfico vemos cómo esa brecha primaria tiene como contrapartida una disminución de los depósitos en moneda extranjera del Gobierno Central en el sistema financiero, que habiendo estado en algún momento en 4,500 millones de dólares, hoy están en menos de 1,500 millones de dólares.



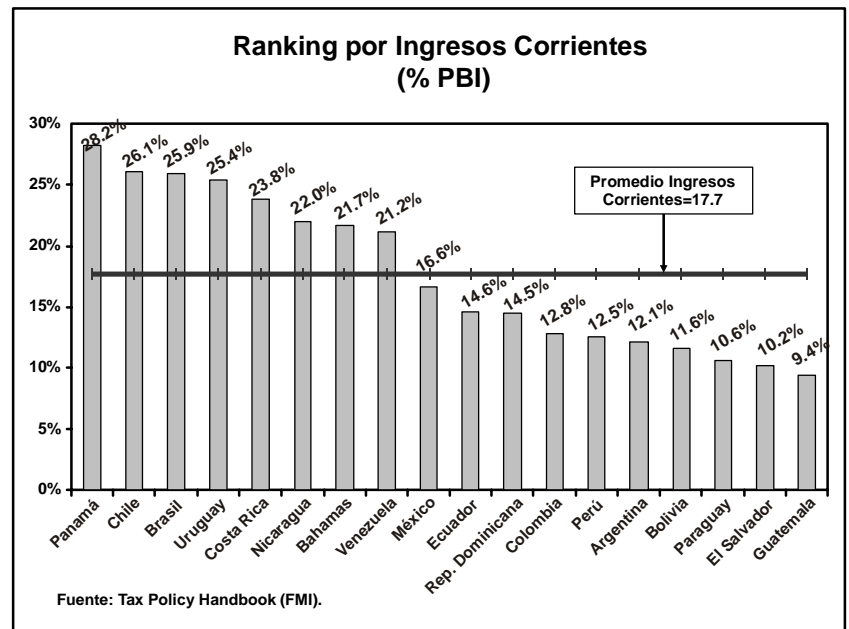
Entonces, hay en las actuales circunstancias una brecha fiscal que no va a cerrarse simplemente por una reactivación económica en donde crezcan los ingresos y que es preocupación en este momento de cómo cerrar.

II. LA EVASION TRIBUTARIA EN EL PERU

A continuación vamos a hacer un análisis del problema de la evasión en el Perú. Porque tal como vimos esta mañana, la pregunta era y cómo cerrar esta brecha. Recortar gastos, algo se puede hacer, no es muy significativo, pero debe hacerse, y aumentar ingresos en el corto plazo, también es bastante complicado. La solución al

problema no se dará de un año a otro. La solución al problema tendrá que darse en un período largo, tres, cuatro, cinco años, en donde fijemos objetivos y metas claras. Pero hay de dónde solucionar el problema. Y ese de dónde es atacar directa y frontalmente el problema de la evasión tributaria.

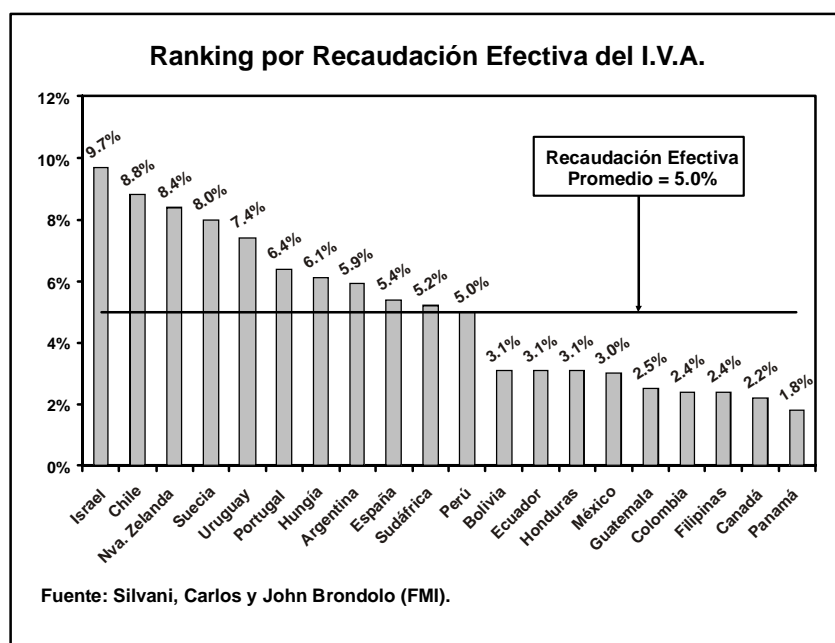
¿Cómo está Perú en comparación con otros países en América Latina? Aquí hay un cuadro de ingresos corrientes como porcentaje del PBI para aproximadamente veinte países de América Latina. Nuevamente hago la salvedad de las comparaciones del PBI entre países, sin embargo si esto se midiera en dólares los problemas serían mayores por los diferentes valores del tipo de cambio real en cada país. Hecha esta salvedad es importante ver que el promedio de ingresos corrientes como porcentaje del PBI para esta muestra de veinte países en América Latina es de, redondeando, 18% del PBI, tal como se indica en el siguiente Cuadro:



¿Dónde se encuentra el Perú? En 1998 era 14%, en 1999 es 12.5%. Estamos en algún punto medio por allí, pero en cualquier caso, pese al enorme éxito de SUNAT en haber logrado incrementar la recaudación en los primeros años de esta

década, aún estamos bastante lejos de lo que podría ser una performance, un rendimiento promedio en América Latina. Es decir estamos en este momento por lo menos cinco puntos del PBI abajo de lo que en términos promedio recaudan el resto de países de América Latina. Este monto no es poco dinero. Estamos hablando de 3,000 millones de dólares anuales, cifra muy importante.

Esto que ocurre para los ingresos totales, quiero presentarlo en mayor detalle para el impuesto más importante en este momento del Sistema Tributario Peruano, que es el Impuesto General a las Ventas (IGV). Y para ello voy a permitirme usar un trabajo que presentó el señor Carlos Silvani, que fue elaborado por el Fondo Monetario Internacional. ¿Cuánto de IVA recauda Perú?, o ¿cuánto de IGV recauda Perú?. Este primer gráfico nos podría decir que muy mal no estamos. Aquí se muestra la recaudación del IGV, neto de devoluciones como porcentaje del PBI. Y Perú se encuentra a mitad de tabla, con un 5% del PBI, que es precisamente la recaudación promedio.

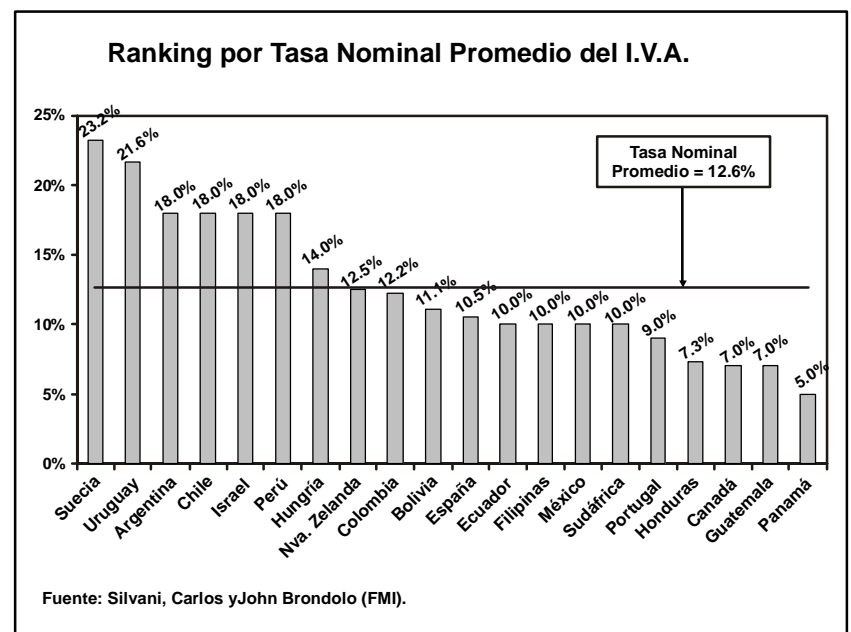


Debo anotar que en algunos casos se utilizan niveles de recaudación con tres o cuatro años de desfase para cada país, porque depende de la última información que reporte



cada país, pero me interesa en este punto señalar el caso peruano, los niveles promedio y hacer una comparación muy rápida con el caso chileno. Chile por ejemplo, se encuentra casi encabezando la tabla con una recaudación del 8.8% del PBI en términos de su impuesto valor agregado sobre el IGV. Pues bien, aparentemente, en principio no estamos tan mal, pero quisiera que ustedes me acompañen a hacer el siguiente análisis. Vamos a ver cómo son las tasas en cada uno de estos países y vamos a ver cuánto es su base potencial.

En el siguiente gráfico vemos las tasas. Y Perú tiene una tasa de 18% similar a la de Chile. En este gráfico Argentina aparece con una tasa de 18% pero hace un par de años se elevó a 21%. Lo que importa es el promedio de las tasas de IGV para América Latina. En este caso tenemos algunos otros países de Europa también, pero el promedio de esta muestra de países es una tasa nominal del 12.6%.

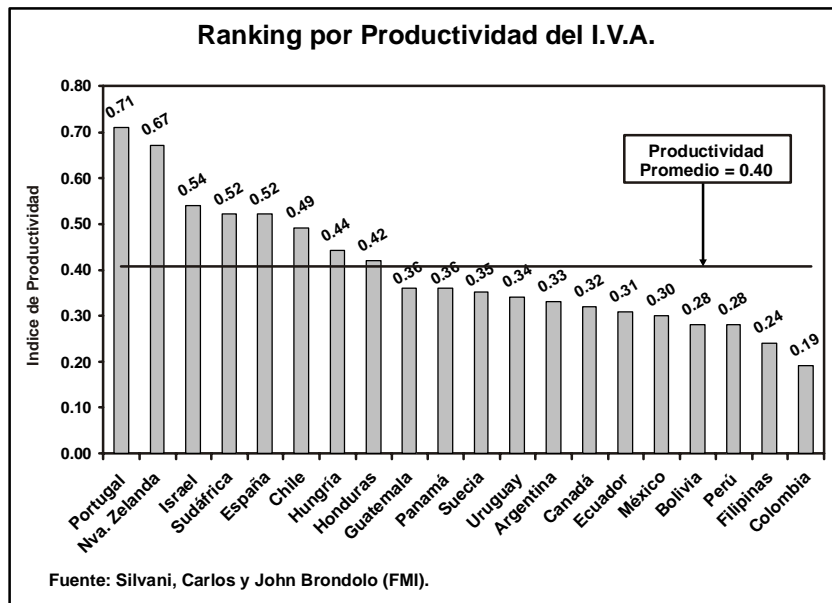


Primera conclusión. Si bien en cuanto a recaudación promedio del IGV nos encontramos en el promedio de América Latina, en cuanto a la tasa estamos bastante por encima del promedio de América Latina y estamos casi encabezando el *ranking*. Debemos tener en cuenta que las realidades socio económicas de nuestros países son

diferentes y el ingreso “per cápita” peruano es un ingreso “per cápita” bastante por debajo del ingreso “per cápita” chileno. Debemos tener en cuenta que Perú tiene un sector informal mucho más grande y debemos tener en cuenta, además, que la participación del sector agrario en la economía nacional es bastante más grande también en el caso peruano. Y todos estos son elementos que harían orientar a que tengamos una tasa menor.

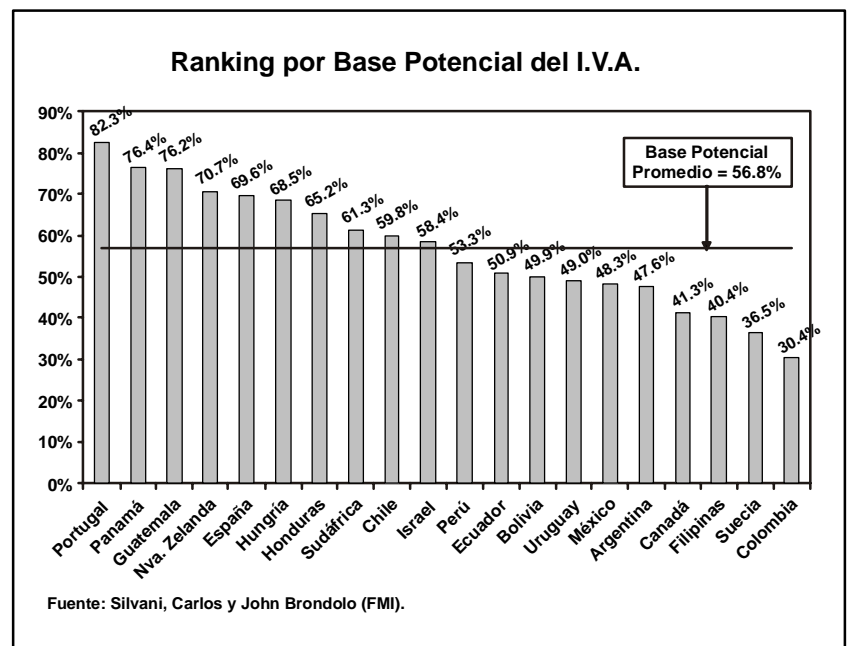
Entonces, si queremos ahora saber cuál es la eficiencia de la recaudación de Perú, en comparación con otros países, ésta de manera muy burda se consigue dividiendo lo que se recauda, entre la tasa nominal, es decir en el caso de Perú dividiendo 5%, que es lo que se recauda entre 18%, que es la tasa nominal, asumiendo por el momento que el tema de las exoneraciones no importa pero luego vamos a incorporar ese cálculo.

Entonces, si hacemos esa división y la observamos en el siguiente gráfico, ese cociente que se denomina productividad del IVA o productividad del IGV y que en el caso de Perú es 5 entre 18 y que equivale a menos del 30% pues Perú, pese al crecimiento importante de la recaudación en IGV, todavía está bien por debajo del promedio de América Latina, estamos casi en la cola con un 28% de productividad; mientras que el promedio de los países que tienen IGV en esta muestra señalan un 40% de productividad. Y si queremos ver el caso chileno está en un 49% de productividad.



Entonces, aquí hay un indicador importante de que existe una productividad baja lo cual puede significar dos cosas: o nuestra tasa es muy alta o los esfuerzos por incrementar la recaudación todavía son insuficientes, es decir o todavía hay demasiada evasión. Seguramente será una mezcla de todo ello.

Si me acompañan a ver el gráfico siguiente lo que se trata aquí de hacer es lo siguiente: Esta bien, Perú puede tener una tasa de 18% pero puede ser que el IGV peruano esté muy agujereado, tenga muchas exoneraciones y entonces, claro, existe una tasa del 18%, pero si hay demasiadas exoneraciones entonces en realidad la recaudación potencial no es 18%, sino quizás es 9, es 8 ó es 10% y entonces estamos haciendo comparaciones que no necesariamente son las correctas.



Pues bien, aquí entonces mostramos un grado de cuán amplia es la base tributaria del IGV en los países que estamos estudiando. Y naturalmente, no existe en el mundo un IGV puro, un impuesto valor agregado puro que grave el 100% del valor agregado. Eso es una concepción teórica, no existe en el mundo pero, sin embargo, en base a esta muestra de países, tenemos que en promedio el 57% del valor agregado está gravado y Perú está más o menos en el promedio, es decir, el IGV actual grava alrededor del 53% de todo el valor agregado.

Están exoneradas las exportaciones, el sistema financiero, algunos productos agrarios, medicinas, en fin; entonces, restando todas esas exoneraciones, el 53% está gravado. Más o menos estamos en el promedio nuevamente y entonces la baja productividad actual en la recaudación del IGV no se debe a que tengamos un nivel de exoneraciones mayor o bastante mayor que el promedio de los países que estamos estudiando. Ahora, si nosotros dividimos haciendo esta corrección en la base potencial y ya no dividimos la tasa de 5% entre 18%, sino que dividimos la tasa efectiva de recaudación que es 5% entre la recaudación potencial del IVA que es este 53.3% del 18%, vamos a obtener un indicador muy importante, mucho más completo y que se denomina el coeficiente de cumplimiento.

Este coeficiente de cumplimiento no es otra cosa que lo que un país recauda efectivamente entre lo que podría recaudar, y lo que podría recaudar no es otra cosa que su IVA limpiando las exoneraciones. Este coeficiente de cumplimiento también nos da una medida simple de la evasión tributaria, puesto que el coeficiente de cumplimiento óptimo, es decir el que señala una evasión cero, es un coeficiente de cumplimiento de 100%. Si el coeficiente de cumplimiento fuera de 100%, la evasión es cero. Si el coeficiente de cumplimiento es 40%, la evasión es 60%. Y entonces el promedio de evasión para estos países es de 30% porque el coeficiente de cumplimiento promedio es del 70%. Dónde estamos nosotros. Bueno, lamentablemente estamos otra vez cerrando filas y tenemos un coeficiente de cumplimiento del 52%.



Como vemos en el Cuadro, sólo superamos a Panamá y a Guatemala, y este coeficiente de cumplimiento, que es bastante inferior por ejemplo al coeficiente de cumplimiento en el caso chileno que es del 82%, nos está señalando que en este momento, números más números menos, existe en el Perú una evasión tributaria en el IGV del 48% y este mismo coeficiente de cumplimiento nos está señalando que el promedio de la evasión en estos países es de 30% y el promedio de la evasión, y la evasión en el caso chileno es de 19%. Quiero recordar que este cálculo se hace sobre la base de que aproximadamente el 50% del PBI se encuentra gravado.

Supongamos que hacemos la corrección del PBI, porque podría esgrimirse como argumento de que claro, como el PBI está sobre valuado en realidad la recaudación es mayor y la evasión no es tan grande. Quiero reiterar que si bien puede haber una corrección hacia abajo, también está el tema de la informalidad, pero si hiciéramos la corrección, esta evasión del 48% se reduciría a una evasión del 40%, eso tampoco nos tendría muy satisfechos.

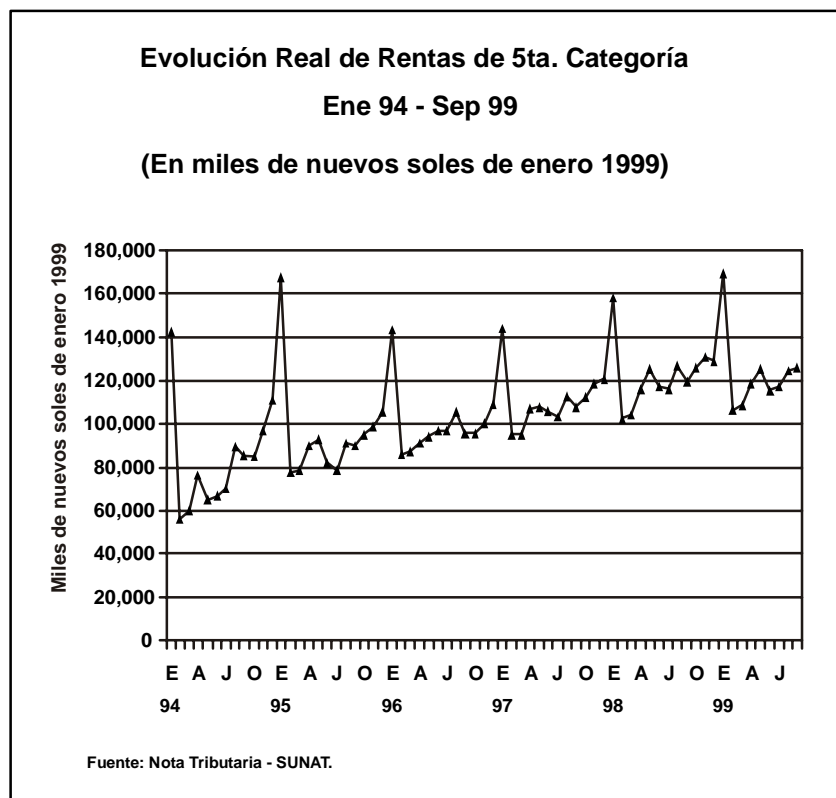
Entonces, la primera conclusión de mi exposición es que existe un conjunto de condiciones, como una tasa muy alta para la realidad económica peruana y como una capacidad de control todavía muy baja; existe una alta y significativa tasa de evasión en el IGV

Es más difícil calcular la evasión en el Impuesto a la Renta, no la vamos a presentar ahora, pero sólo quisiera dar dos indicadores. El primero, cuánto recaudamos hoy por rentas de quinta categoría.

Hoy recaudamos por rentas de quinta categoría aproximadamente 120 millones de soles al mes. Y esto, como el gráfico muestra, ha venido creciendo de manera sostenida de 50 millones al mes en enero de 1994 a 120 millones al mes en setiembre de 1999.

Este crecimiento sostenido de la recaudación de rentas de quinta categoría que es bastante más del doble, naturalmente está asociado a la simplicidad de la forma de recaudar este Impuesto y a la prácticamente nula, aunque sí hay formas, posibilidades de evadir este Impuesto.



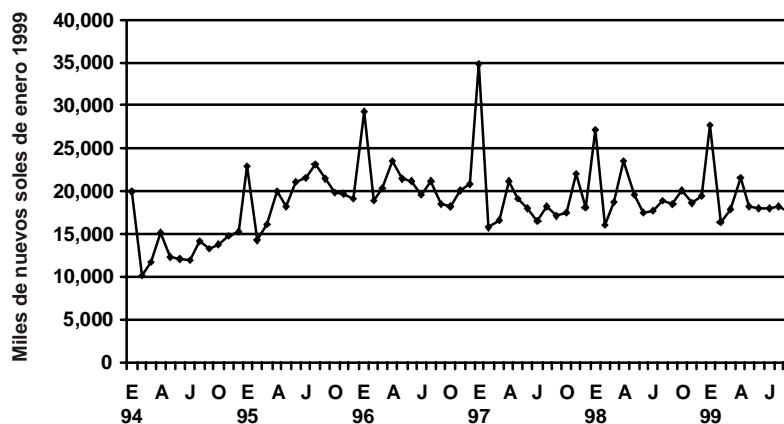


Y qué pasó en el mismo período con las rentas de cuarta categoría, es decir las de los profesionales independientes. En primer lugar, se recauda por rentas de cuarta categoría sólo 18 millones de soles. Menos de la sexta parte de lo que se recauda por quinta categoría. No sólo eso, en los últimos cinco años, desde enero de 1994 hasta setiembre de 1999 no ha habido ninguna mejora en la recaudación de rentas de cuarta categoría.

Naturalmente alguien podría decir que los sueldos de los trabajadores dependientes han mejorado significativamente respecto de los sueldos de los trabajadores independientes. Yo particularmente no pensaría que eso ha ocurrido. Entonces, la hipótesis es que hay una creciente evasión, no sólo en niveles absolutos en las rentas de cuarta categoría, sino que esa evasión es cada vez más grande si la comparamos respecto a los niveles de recaudación de las rentas de quinta categoría.



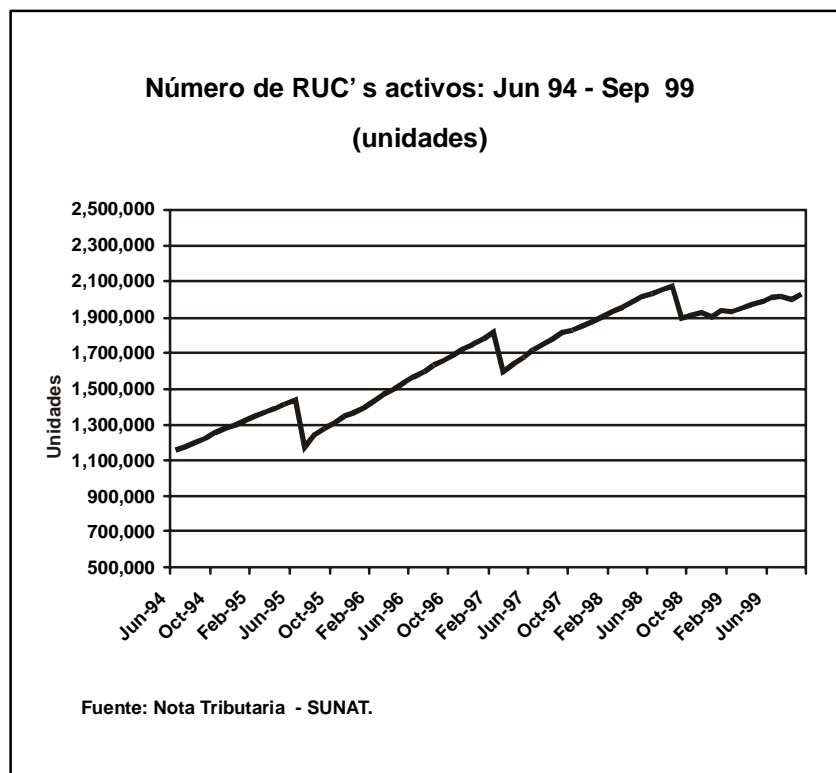
**Evolución Real de Rentas de 4ta. Categoría
Ene 94 - Sep 99
(En miles de nuevos soles de enero 1999)**



Fuente: Nota Tributaria - SUNAT.

III. LA BASE TRIBUTARIA EN EL PERU

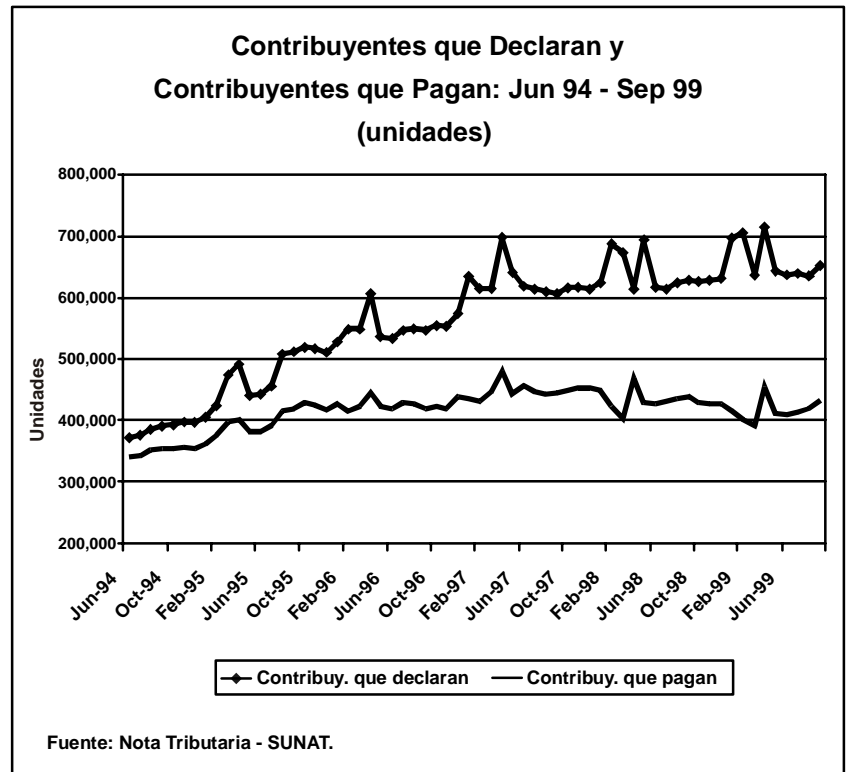
Quiero dar ahora algunos indicadores de la base tributaria en el Perú. Para ello utilizo solamente información de la Nota Tributaria de la SUNAT. En este primer gráfico vemos la evolución de los números de RUCs activos, no los emitidos sino los números de RUCs activos desde junio de 1994 a setiembre de 1999. Y uno quizás equivocadamente podría decir "qué maravilla, cómo crecen los contribuyentes en el país". Y efectivamente, en junio de 1994 había 1 millón 100 mil contribuyentes y en setiembre de 1999 hay 2 millones de contribuyentes. Quiero reseñar que cuando en 1991 se deroga la libreta tributaria habían aproximadamente 5 millones de libretas tributarias y el principal diagnóstico que se hizo es que era imposible ejercer un control efectivo sobre los contribuyentes si no teníamos una base de datos depurada que permitiera saber quién era contribuyente y quién no. El concepto de RUC activo es un concepto de contribuyente en actividad y no existen en el Perú 2 millones de contribuyentes en actividad.



Más aún, mes a mes el número de contribuyentes que solicitan un RUC a la SUNAT es de 20 mil. Pregunta: ¿Se crean 20 mil empresas en nuestro país al mes? Entonces, hay un tema de depuración de base de datos, porque si no hay un cambio de estrategia fundamental en los RUCs que se emiten, simplemente corriendo una línea recta en un par de años vamos a estar otra vez en los cuatro millones y entonces habremos perdido uno de los principales instrumentos del control de las obligaciones tributarias que es el registro de identificación del contribuyente.

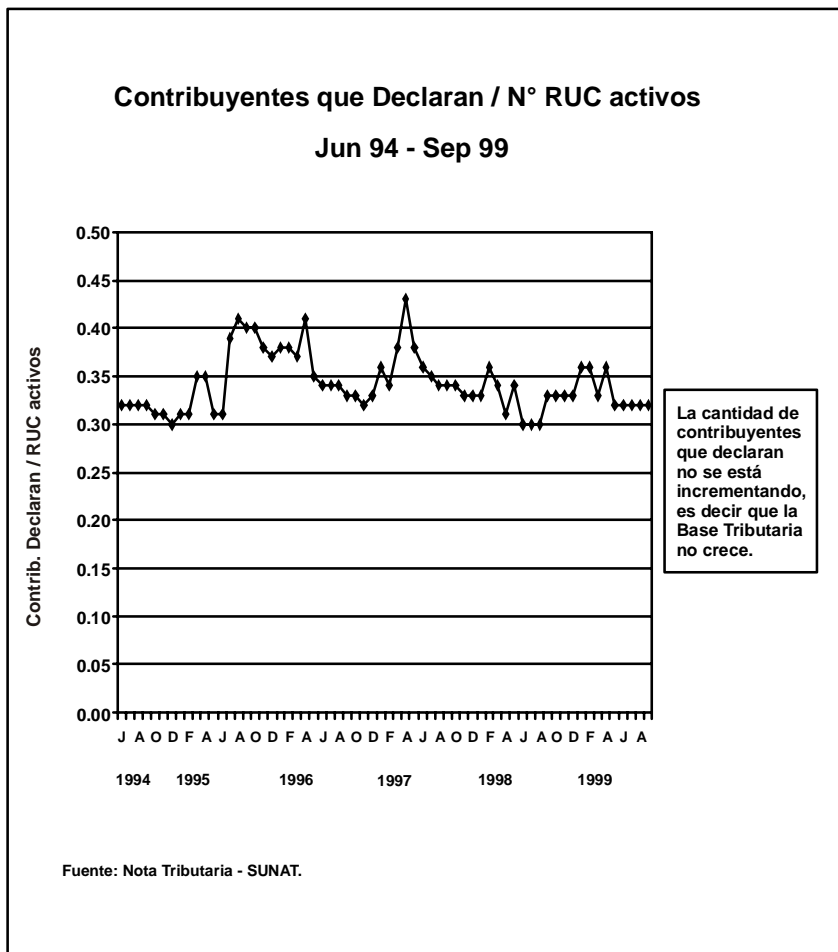
En el siguiente cuadro vemos en cambio los contribuyentes que presentan declaración mes a mes y los contribuyentes que pagan por lo menos un sol cada mes. Y pese a que hay 2 millones de contribuyentes inscritos, tenemos 650 mil contribuyentes que presentan declaración mes a mes y tenemos 430 mil contribuyentes que pagan por lo menos un sol cada mes.





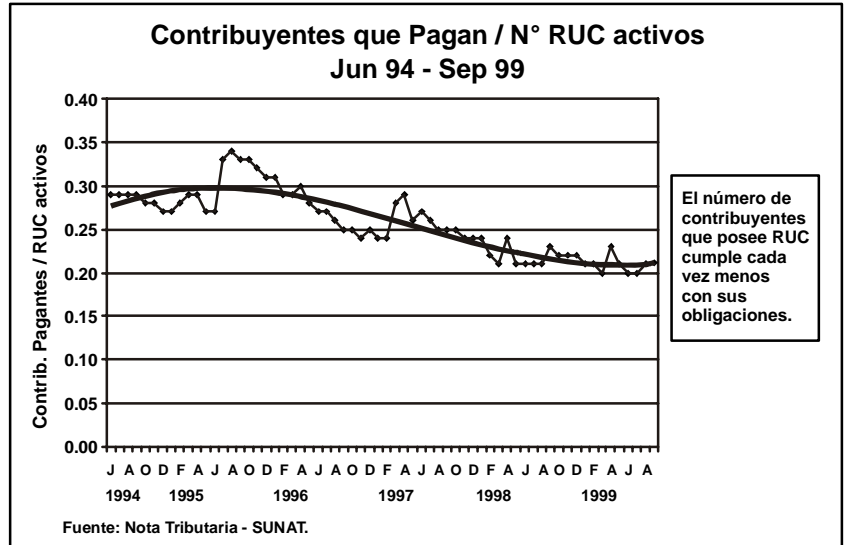
Un indicador o un par de indicadores sumamente importantes para medir la eficiencia en la capacidad de controlar las brechas de incumplimiento de la Administración Tributaria, son los ratios que relacionan, los contribuyentes que declaran entre los contribuyentes inscritos, para saber cuán depurado está el padrón o cuánta evasión hay, también, como un indicador simple. Y otro ratio que son los contribuyentes que pagan entre los contribuyentes que declaran para eventualmente ver alguna morosidad o alguna subvaluación de ventas o sobrevaluación de compras.

Están presentados estos dos gráficos siempre con información oficial de la SUNAT y en primer lugar tenemos el ratio que relaciona contribuyentes que declaran entre RUCs activos y ese ratio es de hoy día el 30%. Es decir, de esos 2 millones de contribuyentes inscritos, sólo el 30% presenta declaración. Eso haría presumir que sólo el 30% es realmente activo o que por lo menos el número de contribuyentes en actividad está en alrededor de ese número quizás un 10% más, pero no más.

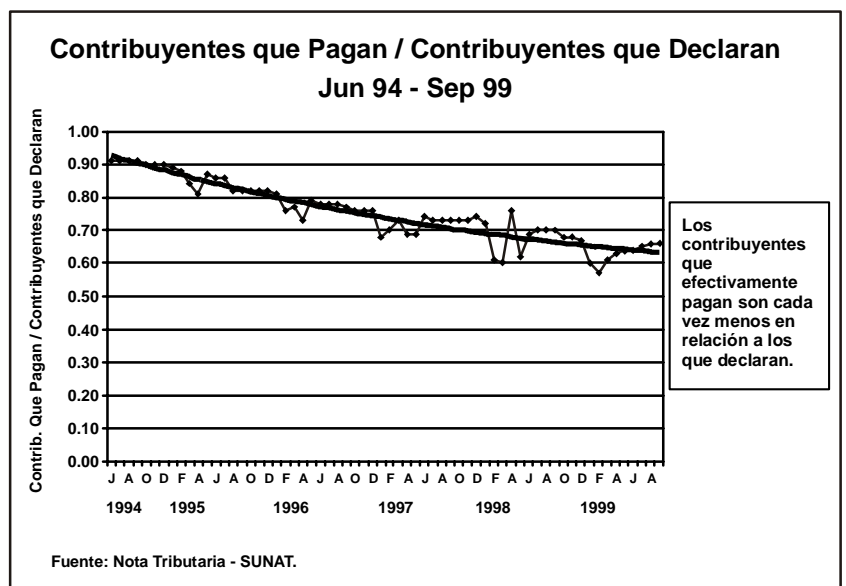


Los siguientes indicadores son muchísimo más preocupantes porque muestran en este gráfico el número de contribuyentes que pagan entre el número de RUCs activos y este indicador muestra claramente una tendencia decreciente desde mediados de 1994 a inicios de 1995. Es decir permanentemente los contribuyentes que pagan entre los contribuyentes que están inscritos viene cayendo sostenidamente mes a mes. No es posible incrementar la recaudación si no se da un cambio de tendencia en esta curva. La recaudación no puede crecer si no aumentan los contribuyentes que por lo menos pagan un sol.





En el siguiente cuadro observamos más o menos lo mismo en donde, desde junio de 1994 a la fecha, con algunos altibajos, la relación de contribuyentes que pagan entre contribuyentes que declaran cae sostenidamente mes a mes, habiendo partido de un 90% de contribuyentes que pagaban por lo menos un sol en julio de 1994 a un 65%.



Nótese que esto no es problema de la recesión, porque no estamos viendo aquí que en el último año esto haya caído. Esto es una tendencia permanente en la capacidad de control de la Administración Tributaria para poder identificar las consecuencias o corregir en todo caso los ratios que muestran este comportamiento preocupante.

IV. BASES PARA UNA PROPUESTA DE SOLUCION

Qué hacer frente a esta situación, que es estructural, que no es coyuntural. Lo primero que deberíamos hacer es tener una visión, es fijar un norte, es fijar un objetivo, es fijar metas claras. Si no las tenemos no podemos evaluar la gestión mes a mes para saber si nos alejamos de la meta o si nos acercamos a ella. No importa la meta que se fije, deben fijarse metas claras.

Voy a hacer un ejercicio simple, un ejercicio de metas y cómo este ejercicio nos lleva al objetivo final que es una presión tributaria de por lo menos equivalente al promedio de los países de América Latina que vimos, es decir, si queremos enfrentar con éxito cualquier programa de desarrollo, necesitamos una recaudación mayor porque necesitamos un gasto mayor. Con independencia de si los Ministerios son 15, 12, 10 u 8, quizás ese no sea el tema de fondo, el tema es que para combatir la pobreza y para disminuir las desigualdades necesitamos un gasto público mayor y por lo tanto necesitamos una recaudación efectiva mayor. Entonces, el objetivo de recaudación es lograr al cabo de cinco años una recaudación de 18% del PBI.

Por el lado de los ingresos, cómo se traduce ese 18% del PBI en metas cuantificables para la Administración Tributaria. Ese 18% se traduce en las siguientes metas. En una meta de evasión para el Impuesto a la Renta de las empresas que no sea mayor al 20% para el año 2005. En una meta de evasión para las personas naturales, en especial para los profesionales independientes que vimos, que no sea mayor al 20% para el año 2005. En una meta de evasión que hoy es de 48% pero que no sea mayor al 15% para el año 2005. En asegurar que el 90% de los contribuyentes que presentan una declaración jurada hagan un pago efectivo que no es un ratio difícil porque es el ratio inicial. En asegurar que el 70% de los contribuyentes que tienen RUC válido, que tienen RUC activo, presenten por lo menos una declaración al año. Y esto no significa que de pronto los contribuyentes aumenten a un millón y medio, sino significa el hacer un trabajo tanto de ampliación de base por inscripción de contribuyentes importantes como en una depuración real de los contribuyentes activos.



Estas metas que son muy pocas, que son sólo cinco, que son muy sencillas, exigen un importante reto. Si realmente queremos poder incrementar la recaudación, tenemos, como Administración Tributaria, tenemos como país que ser capaces de tener estos indicadores de eficiencia. Naturalmente estos indicadores de eficiencia podrían resultar un poco difícil de cumplir con las tasas impositivas actuales. Es decir, hay una relación simple y sencilla que todos aceptamos. Si la tasa es muy alta la propensión a evadir es mayor y entonces, si queremos cumplir con estas metas que son muy exigentes, necesitamos hacer una reducción de las tasas.

Entonces, simplemente para recordar lo de la mañana, la propuesta técnica es un Impuesto a la Renta de 15%, podemos discutir -aunque no es el momento- lo de la reinversión o no, creo más en un impuesto de tasa general de 15%, un IGV de 15% también, en donde la adquisición de bienes de capital no esté gravada por una razón exclusiva de promover inversión utilizando ese instrumento. Un impuesto selectivo de 25% a lo mucho. El arancel donde la gran discusión será si es FLAT o si se permite algún escalonamiento. A veces somos muy dogmáticos pidiendo el FLAT, pero en la práctica tenemos algo que se parece mucho a un escalonado.

Entonces, ese tema lo dejamos por ahora de lado, porque lo que importará es la tasa promedio que baje permanentemente. Acabamos de escuchar una interesante exposición de ADUANAS en donde la tendencia es a disminuir las tasas arancelarias. Y por supuesto sin impuestos antitécnicos.

Con estas metas y con estas tasas, el tema de si por arte de magia la evasión se reduce tampoco es posible, sino que esto tiene que ser acompañado de un conjunto de condiciones en materia de organización, en materia de decisión política, en materia de recursos humanos, en materia de nuevos sistemas de control, en materia de tecnología y en materia, como ya hemos visto, de una política tributaria simple.

Quiero señalar en estos aspectos sólo algunos grandes elementos, algunos se vieron en la mañana. Primero quiero que paulatinamente pueda generarse un consenso sobre la importancia institucional de la entidad recaudadora de impuestos. Si nosotros hacemos una analogía hoy en día con alguna o con cuál es la institución con mayor tradición, con mayor eficiencia de sus profesionales, no por venir de allí, pero el Banco Central es una institución que tiene una larga tradición de eficiencia. Cómo medir por ejemplo el rol del Banco Central. Bueno, hoy hay una sola meta: inflación baja. Y si la meta es inflación baja, y tenemos inflación baja, sin entrar a los detalles de si hoy hay



deflación porque hay poca demanda o no, lo cierto es que hay inflación baja y esa inflación baja se logra en base a una regulación estricta de la emisión de dinero, de la emisión de los billetes.

Y yo me pregunto si recaudar impuestos no será más importante que emitir billetes y yo creo sinceramente que sí. Recaudar impuestos es el instrumento que tiene el Estado para solucionar un conjunto de problemas. Y entonces, debemos continuar en esa reforma inicial que tanto éxito tuvo para el país, de la SUNAT, de ADUANAS, con algunos elementos adicionales, pero no va a ser posible que se retome esta senda de crecimiento de la recaudación sin cambios importantes en materia organizacional.

Señalar algunos aspectos quizás, cosas en debate. El tema de la autonomía es un tema de debate permanente. Probablemente hayan muchas discrepancias pero menciono aquí una opinión personal. Si emitir billetes, que es política monetaria, tiene la importancia de una autonomía constitucional, recaudar impuestos, que en nada difiere como instrumento del gobierno, que es un instrumento de política fiscal importante y en una institución en donde los riesgos o las tentaciones de la injerencia política de los gobiernos que puedan estar de turno, en donde existe ese gran riesgo de intromisión política o de manejo político de una institución que debiera ser eminentemente técnica, entonces, cabe preguntarnos si no es acaso necesario un grado de autonomía similar a la institución encargada de emitir billetes.

Uno podría preguntarse y en qué país del mundo existe esto. Pero yo quisiera recordar que Perú fue el primero o quizás el segundo país del mundo en crear el modelo SUNAT. En crear el modelo de Administración Tributaria descentralizada, con autonomía presupuestal, financiera y administrativa y en extraer del Ministerio de Economía y Finanzas lo que antes era la Dirección General de Contribuciones. Y entonces, ese modelo es hoy día modelo a nivel internacional. Entonces los peruanos fuimos pioneros en este modelo de Administración Tributaria. Y me pregunto ¿no podemos seguir siendo pioneros en un avance de una mayor autonomía con un Superintendente que sea propuesto por el Ejecutivo, ratificado por el Congreso, cinco años en ejercicio del cargo?

Considero que uno de los principales problemas de estos avances y retrocesos en la Administración Tributaria ha sido quizás el hecho de que en los últimos nueve años hayan habido seis Superintendentes, a un promedio de un año y 4 meses de estabilidad en el cargo. Yo les pregunto qué pasaría con Telefónica, qué pasaría con



Backus, si los gerentes generales o los presidentes de directorio duraran un año y cuatro o cinco meses. Entonces, hay un problema ahí de fondo. No me voy a detener en propuestas de sistemas que habría que hacer para mejorar la fiscalización del Impuesto a la Renta o también en algo que es importante y que debe ser enfrentado en el próximo milenio y que son los mecanismos de integración o coordinación entre Administraciones Tributarias, tanto entre Administraciones Tributarias del Gobierno Central como entre Administraciones Tributarias del Gobierno Central y las Administraciones Tributarias de los Gobiernos Locales.

Existen más de 2 mil municipalidades en el país. Existen por lo tanto más de 2 mil administraciones tributarias locales. Muchas veces nos quejamos de los municipios, de los abusos que se comenten. Pero yo me pregunto cuánto invierte el Estado en capacitación a funcionarios de gobiernos locales para recaudar impuestos. Yo me pregunto cuánto invierte el Estado en inversión en tecnología, en desarrollo de sistemas y en *software* uniforme para 2 mil municipalidades del país. No podemos pretender que cada municipalidad del país desarrolle su propia estructura, su propio *software*, su propia inversión en tecnología.

Entonces tenemos que concebir el modelo de Administración Tributaria integrada nacional, que, con el respeto de la autonomía de cada instancia, se pueda trabajar en desarrollo de sistemas conjuntos, en desarrollo de inversión en tecnología conjuntos, en intercambio de información, en desarrollo de servicios integrados de atención a los contribuyentes. Pero para eso es necesario aplicar el modelo de la reforma SUNAT exitoso en materia de recursos humanos a modelos de administración local.

El tema de la modernización de las administraciones locales es quizás la gran revolución del próximo milenio. No es posible concebir una descentralización efectiva, un desarrollo efectivo, si no tenemos, así como a nivel nacional debemos tener, una administración central eficiente, a nivel local necesitamos administraciones tributarias eficientes.

Para terminar, quisiera, como prometí mostrar unos cálculos de si es posible o no con las tasas propuestas y con las metas de evasión que he fijado en la exposición, si es posible o no alcanzar la meta de recaudación del 18% en cinco años.

En este primer cuadro y aquí intentaré el cuándo, cuánto y en qué orden, tenemos una tasa de IGV que baja gradualmente en 3 años a 15%, 17% en el 2001, 16% en el



2002, 15% en el 2003. Y ahí queda. Una tasa de renta que baja a 15% en el primer año, en el 2001, un coeficiente de cumplimiento de renta que sube de 60% al 80% en cinco años, es decir que reduce la evasión de renta de un estimado inicial del 40% al 20% en cinco años. Una evolución del coeficiente de cumplimiento del IGV que sube de un 52% en el 2000 a un 60% en el 2001, a un 68% en el 2002 y llega a un 85% en el 2005. Es decir llegamos a una evasión de 15%, una base potencial de IGV, es decir qué parte del PBI está gravado, en donde pasamos de un 53% actual gradualmente a un 70% en cinco años y una base potencial de renta que para el ejercicio simple se supone que es el 40% de las utilidades.

Metas de Ingresos y Gastos para el periodo					
2001 - 2005					
(%)					
Supuestos					
	2001	2002	2003	2004	2005
Tasa IGV (en %)	17	16	15	15	15
Tasa Renta (en %)	15	15	15	15	15
Coeficiente cumplimiento Renta	60.0	66.0	71.0	76.0	80.0
Coeficiente cumplimiento IGV	60.0	68.0	76.0	81.0	85.0
Base Potencial IGV	60.0	65.0	70.0	70.0	70.0
Base Potencial Renta	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0

Pocos datos, pocas metas y en el cuadro siguiente, con unas cuantas multiplicaciones mostramos cómo la recaudación de renta puede subir de un 3% actualmente, a un 3.6% en el 2001, a un 4.8% en el 2005. Cómo el IGV puede subir de un 6% a un 8.9%, casi un 9%, en el 2005, necesitamos un impuesto selectivo fuerte y cómo con esas metas que son difíciles pero posibles, podemos subir la recaudación de un 13.5% en el 2001 a un 14, un 16, un 17 o un 18% en cinco años. Y cómo con ese patrón de crecimiento de los ingresos en base a tasas bajas y en base a enfrentar con éxito el tema de la evasión, podemos ir aumentando el gasto año a año, como se



hizo en el período 1990 - 1995, de un 13.5% a un 0.5% al año, que no es poca cosa, porque son 300 millones de dólares cada año y si asumimos de que esto se enmarca en un programa de crecimiento del producto, pues es mucho más. Cómo es posible para el gobierno generar un superávit primario creciente que llegue a un 2.5% del PBI, en el 2005, es más que suficiente para enfrentar los compromisos internacionales.

Metas de Ingresos y Gastos para el periodo 2001 - 2005 (%)					
Proyección					
	2001	2002	2003	2004	2005
Impuestos a los ingresos	3.6	4.0	4.3	4.6	4.8
Impuestos a las importaciones	1.0	1.1	1.2	1.3	1.4
Impuesto General a las Ventas	6.1	7.1	8.0	8.5	8.9
Impuesto Selectivo al Consumo	1.7	1.8	1.9	2.0	2.0
Otros ingresos tributarios	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Documentos valorados	-0.8	-0.9	-1.0	-1.0	-1.0
Ingresos No Tributarios	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
TOTAL INGRESOS	13.5	14.9	16.2	17.3	18.0
TOTAL GASTOS NO FINANCIEROS	13.5	14.0	14.5	15.0	15.5
SUPERAVIT PRIMARIO	0.0	0.9	1.7	2.3	2.5

Entonces, a mi juicio, es posible técnicamente tener tasas más bajas, diseñar un programa para reducir la evasión, retomar el impulso inicial de la reforma de la SUNAT, es posible con tasas más bajas tener una recaudación efectiva del 18% del PBI y lo único que tenemos que definir es si somos capaces de alcanzar ese nivel de eficiencia o no. Personalmente, pienso que sí.

