

Tema 1
“Política Tributaria”

***El papel del Sistema Tributario dentro de la
Política Económica del Nuevo Gobierno***

ING. ARTURO WOODMAN POLLIT

Como Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) quisiera presentarles mi saludo y a la vez, expresar mi sincera felicitación y reconocimiento a los señores representantes de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), la Asociación Fiscal Internacional (IFA) Grupo Peruano, y a los miembros del Comité de Asuntos Tributarios de CONFIEP, por la organización de estas V Jornadas Nacionales de Tributación denominadas “El Sistema Tributario Peruano y su Evolución hacia el año 2000”.

El debate del día de hoy, debe partir por reconocer que en el país se percibe un entorno de avance sostenido hacia un clima de armonía política y de recuperación económica.

Es indudable, que el Perú ha seguido el ejemplo de los países del mundo que han logrado detener la inflación, y reiniciar la senda del crecimiento económico, en un marco de economía de libre mercado; ello sobre la base de una política fiscal severa y realmente exigente.

En este sentido, admitimos la necesidad de haber conducido la política tributaria bajo un principio de maximización de la recaudación en este lapso de cinco años. Es más, tendríamos que resaltar que actualmente, se han lo-

grado importantes avances en el sector privado nacional con respecto a la responsabilidad de cumplir con nuestras obligaciones tributarias.

Por otro lado, somos testigos que la Administración Tributaria ha cumplido satisfactoriamente con el objetivo de incrementar los recursos que requiere el Estado para cumplir eficientemente con sus obligaciones; y esto lo ha conseguido por ser una organización dinámica; y decidida a contribuir en la construcción de un estado moderno.

Todos somos conscientes de que estamos saliendo de la peor crisis económica, de nuestra historia y no ha sido nada fácil, porque en este proceso de ajustes, y sobre todo de disciplina fiscal, se han producido significativos problemas en los diversos sectores de la economía. Frente a esto, nos surge la siguiente interrogante: **¿Qué papel le corresponde ahora al Sistema Tributario dentro de la Política Económica del nuevo gobierno que se inicia?.**

Igualmente, cabe preguntarnos si el tributo sólo debe ser un medio de recaudación fiscal, o si debe servir también como instrumento de la Política Económica en un contexto de libre mercado. Es decir, ¿Cuál es el Siste-



ma Tributario más adecuado bajo la orientación actual de la economía?

Para definir mejor la dirección que debe asumir la política fiscal, en principio, considero pertinente que el Estado revise si su política actual cumple con los principios tributarios básicos: simplicidad, uniformidad y neutralidad.

Simplicidad: Es cuando existen pocas tasas y estas son comprensibles para la mayoría de la población.

Uniformidad: Se refiere a que todos los impuestos se aplican por igual y sin distinciones.

Neutralidad: Supone que los tributos se crean luego de una evaluación técnica que establece los parámetros para el funcionamiento del sistema; pero no pueden modificarse ni utilizarse como instrumento de manejo político.

Indudablemente, la política tributaria cumple en gran parte con lo señalado, pero hay mucho por reflexionar sobre si los impuestos son bajos, son pocos, son transparentes, son fáciles de cobrar y si estos están bien orientados hacia las prioridades del gobierno actual: crecimiento económico, apoyo social y generación de empleo.

En el sector privado, existe un consenso sobre la necesidad de reducir la fuerte presión tributaria vigente. Sabemos que en este tema las discrepancias con el Gobierno son permanentes. Pero permítanme reiterar que los niveles en los que se ubica la presión tributaria están por encima de los que históricamente ha tenido el Perú, que bordea en promedio el 13.5%, pues ahora estamos hablando de una presión fiscal real del orden del 18%. Sabemos que nuestras cifras no coinciden con las oficiales, pero estimo que lo importante es pedir al Gobierno que se establezcan acciones inmediatas para corregir las mediciones del PBI, pues es peligroso continuar adoptando políticas y proponiendo objetivos so-

bre la base de resultados que no reflejan la realidad.

Tomando en cuenta estas prerrogativas y evaluando los avances de nuestra economía, creemos que **es indispensable implementar serios ajustes o reorientar la Política Fiscal** para hacerla realmente compatible con el nuevo esquema de prioridades que se ha fijado a la Administración actual. Me refiero básicamente, a la **necesidad de resolver la crisis de la falta de empleo.**

Bajo esta lógica, primeramente vale la pena analizar o preguntarnos cuáles van a ser las bases para la política tributaria en el período 1995-2000. Y si ésta continuará con una preferencia por la **posición recaudatoria en lugar de la equidad, como ha sido durante estos cinco años por el problema de la emergencia fiscal.**

Estamos convencidos de que lo más conveniente es **guiar la política tributaria hacia un fomento del empleo.** Sin embargo, si queremos mayores puestos de trabajo, tendremos que promover la inversión privada y ésta demanda, en primer lugar, **seguridad** en todas sus formas, no sólo con relación al orden interno sino también a la legislación y a lo judicial. **El Perú tiene que ofrecer estabilidad en todos los aspectos!!**

Asimismo, es importante elegir la neutralidad como principio tributario básico, por ello, es indispensable que el Gobierno elimine las distorsiones que aún persisten en la economía. Es decir, requerimos de una armonización de políticas para adquirir competitividad en una economía mundial crecientemente globalizada.

No obstante, realizando un análisis de los casos más importantes que afectan la neutralidad, tenemos, básicamente, el Impuesto Mínimo a la Renta. Este impuesto es jurídicamente cuestionable porque no grava la capacidad contributiva, y es discriminatorio porque afecta más a aquellos sectores que



hacen uso intensivo de los bienes de capital. En consecuencia, está rompiendo la neutralidad del sistema.

Adicionalmente, debemos resaltar que este impuesto tiene poca incidencia sobre la recaudación total: en el año 1994, su participación en el PBI fue sólo de 0.20%. A pesar de ello, forma parte de la elevada carga fiscal que restringe los niveles de rentabilidad y competitividad internacional de las empresas nacionales, sobre todo de las exportadoras.

Si bien es cierto que facilita la función de la Administración Tributaria, y probablemente era explicable su creación por la situación del país en ese momento (recesión, ausencia de ingresos, etcétera), hoy en día, que estamos recuperando notablemente los niveles de recaudación, **no tiene sentido mantener un régimen de esa naturaleza y en consecuencia, resulta prioritario que el ejecutivo tome acciones inmediatas para disminuir considerablemente este discutible y confiscatorio impuesto, que ha dicho el Dr. Tanzi se aplica sólo cuando hay ineficiencia en la recaudación: y no crea que sea el caso.**

El tema del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) es interesante de resaltar. Este tributo no tiene nada de neutral, porque si estamos en una economía de mercado, el Estado no tiene que decirle a los consumidores, vía impuestos, cuáles deben ser sus preferencias en el consumo. Eso está bien para una economía en donde el Estado tiene un rol orientador.

Si, por el momento, este impuesto debe mantenerse por problemas en la recaudación, debe acelerarse la posibilidad de disminuirlo progresivamente hasta eliminarlo y a la vez, debe reglamentarse su devolución para los productos exportables, porque nos resta competitividad y va en contra de la posibilidad de incrementar el empleo.

Otro tema, es el de los tributos a las “planillas” a cargo del empleador: IPSS, FONAVI, SENATI. En este caso, también hay una

distorsión muy grave porque son tributos que afectan directamente a uno de los factores de producción “el trabajo”.

Las cargas laborales en el Perú, indudablemente son muy elevadas si nos permitimos tomar como ejemplo el caso chileno, con una remuneración base similar e igual a 100, y si consideramos todos los pagos que debe efectuar el empresario, llegamos a determinar que al privado nacional le cuesta 88% más contratar a un trabajador formal, y al chileno sólo le significa aproximadamente un 35% adicional a la remuneración bruta.

Esto nos lleva a concluir que será difícil generar más empleo en el Perú, si el Estado nos obliga a continuar pagando estos significativos tributos a las planillas.

Para poder apreciar la magnitud de estos tributos, que no guardan relación con el beneficio que obtienen sus aportantes, podemos señalar que **sólo la recaudación por FONAVI es aproximadamente la «mitad de lo que pagan todas las empresas por concepto de Impuesto a la Renta»**; y si a esto “le sumamos lo recaudado por salud, tendremos que sólo **con estos dos tributos a la mano de obra se llega, muy cerca de la totalidad de la recaudación anual por Impuesto a la Renta a las empresas**”.

En consecuencia, en términos de lograr una eficiente política tributaria el objetivo primordial sigue siendo **ampliar la base tributaria** y permitir el establecimiento de un entorno más competitivo para el sector empresarial, manteniendo sólo aquellos impuestos cuya aplicación, costo y control se sustenten en razones técnicas.

La ampliación de la base tributaria es realmente importante, porque de lo contrario persistiremos con dos aspectos negativos de concentración.

Primeramente, la política tributaria en el Perú **se ha centrado en una fiscalización**

sobre los 8 mil grandes contribuyentes a

nivel nacional, que según la SUNAT **proporciona el 80%** de la recaudación anual, mientras que los **medianos contribuyentes** que ascienden a 22 mil, **proporcionan el 13%** de la recaudación nacional; y los **pequeños contribuyentes**, aproximadamente 400 mil, sólo proporcionan **el 10% de la recaudación**. Con esta estructura totalmente concentrada, el Estado logrará recaudar al cierre de 1995 alrededor de US\$ 7,500 millones. Entonces, cabe reflexionar sobre ¿Cuál sería el monto de la recaudación anual si se llegara a lograr que tribute el universo de contribuyentes de más de un millón quinientos mil? Por otro lado se cumpliría con el criterio de equidad horizontal mencionado por el Dr. Tanzi.

Creemos sinceramente que se está priorizando el menor esfuerzo que implica fiscalizar al gran contribuyente y consecuentemente el menor costo para la entidad recaudadora, obviamente esta actitud es razonable, pero no muestra equidad en la tributación, pues de lo que se trata es de alcanzar **la uniformización y la globalización del cobro de impuestos. Es decir, que “todos los sectores tengan el mismo trato”**.

En segundo lugar, la concentración también viene dada por la **fuerte dependencia de ciertos impuestos en la recaudación total**. Nos referimos a los que provienen de los **tributos que gravan a las importaciones (Arancel más Impuesto General a las Ventas-IGV) que representan el 33% de la recaudación anual**. Estos casos de dependencia, no le dan libertad al Estado para tomar políticas arancelarias convenientes.

Todo lo anterior nos permite corroborar la necesidad de **ampliar la base tributaria, evitar la evasión, luchar contra el contrabando y disminuir estas negativas concentraciones de la política fiscal**; por eso, estamos seguros de la importancia de establecer un mecanismo más adecuado para **lograr una**

mayor participación del IGV, y que ésta llegue a un mínimo de recaudación equivalente al 7 u 8% del PBI.

En lo que respecta a la recaudación del IGV, actualmente nos encontramos aproximadamente a un 60% del promedio latinoamericano. Es decir, que **sólo hemos llegado al 5% del PBI**; y si a esto **le restamos** lo recaudado por concepto de **IGV a Importaciones**, que además corresponde a otra institución -Superintendencia Nacional de Administración de Aduanas-, **sólo tendríamos una participación directa del IGV del orden del 3% del PBI.**

Otro punto trascendental para garantizar una política fiscal exitosa es el manejo del gasto público, y principalmente los saldos positivos de la caja fiscal.

Aquí, quisiera señalar **nuestra preocupación con respecto a la respuesta recesiva que viene presentando nuestra economía ante las variaciones del gasto público**. Hemos observado, en estos últimos meses que la relativa contracción del gasto que realizó el Estado provocó una caída en el ritmo de crecimiento de la actividad productiva. Consideramos, que es importante encontrar mecanismos adecuados que reduzcan la sensibilidad de la actividad productiva a las fluctuaciones del gasto público, pues para **alcanzar un auténtico crecimiento sostenido, la dinamización de la economía debe sustentarse en la actividad empresarial.**

Coincidimos totalmente en que debe haber una disciplina fiscal, pero no sólo por el lado de la recaudación, porque cualquier aumento o mejora de los ingresos fiscales será insuficiente si se tiene una expansión desmedida del gasto.

El Estado se ha propuesto destinar cerca del 50% del total de impuestos para fines sociales: salud, educación, justicia, y programas de emergencia como FONCODES y PRONAA. El tema del bienestar social es muy importante además de necesario para



poder hablar de un verdadero desarrollo y bienestar; pero tenemos que **encontrar un límite razonable y un manejo eficiente**, que pondere el justo apoyo a los más pobres y que al mismo tiempo no **desincentive a la actividad económica, que es la que verdaderamente permite, a través del empleo permanente, erradicar la pobreza**.

Finalmente, quisiera **sugerir al Poder Ejecutivo que no haga un uso excesivo de las delegaciones constitucionales que le otorga el Congreso en materia tributaria**. Lo más recomendable es pedirle a los señores congresistas que sean ellos, los directos responsables de la legislación tributaria, porque sólo así se garantiza la coordinación previa con los contribuyentes y se consolida la democracia plena.

Esperamos que a partir de estas V Jornadas Nacionales de Tributación, se inicie este diálogo constante entre los privados y el Gobierno, porque tanto el que aplica la ley como el que soporta el tributo, tienen el derecho y la obligación de participar en la elaboración y contribución de lo que podríamos llamar, justicia tributaria.

Los privados somos conscientes de la importancia de pagar impuestos, y estamos seguros que se irá perfeccionando el buen uso de éstos, pero pedimos que así como nosotros

mantenemos esta confianza se nos permita contar con medidas que nos ayuden a lograr una mayor competitividad internacional.

Si bien creemos que la política tributaria, en principio, debe ser lo más neutral posible, es también indispensable que ésta permita obtener los objetivos de crecimiento económico, eliminación de la pobreza y generación de empleo. Por ello, resulta imprescindible promover una política de promoción de exportaciones en la que se eliminen las distorsiones de la neutralidad del sistema tributario y, en la que se incluya un mecanismo de devolución de impuestos.

Con este espíritu, me permitiré entregar al Dr. Adrián Revilla una copia de las principales propuestas de los gremios afiliados a CONFIEP respecto al tema que hoy nos convoca. Reconocemos la significativa mejora en la Administración Tributaria, pero creemos que ésta puede llegar a mayores niveles de eficiencia y productividad.

Antes de concluir, sólo quisiera precisar que el empresariado nacional sólo intenta proponer un sistema tributario moderno, con un sentido integral y con una perspectiva de permanencia en el tiempo que permita el desarrollo del Perú.

Lima, Octubre de 1995.

