

# **Tema 1**

## **“Política Tributaria”**

### **Conclusiones y Recomendaciones**

DR. CÉSAR LUNA-VICTORIA LEÓN

#### **INTRODUCCION**

Para desarrollar el tema de política tributaria fueron invitados como ponentes Vito Tanzi, Rosario Almenara y Arturo Woodman y como panelistas César Rodríguez, José Valderrama y Felipe Ortiz de Zevallos.

A cada uno de los panelistas se les pidió que abordaran el tema analizando distintas perspectivas (política, económica y cultural), de acuerdo a una agenda elaborada por el Secretario Técnico del Tema 1.

La agenda pretendió establecer temas comunes para propiciar un debate entre los distintos participantes, habida cuenta que cada uno de ellos representaba una corriente de interés dentro del tema tributario.

Así, Vito Tanzi fue invitado en su condición de Director del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional y hubo expectativa por conocer la posición de ese organismo que, como se conoce, ha tenido particular influencia en el diseño de las políticas tributarias del Perú.

Rosario Almenara, Vice-ministra de Economía, participó representando al Ministro de Economía y Finanzas, Jorge Camet. La par-

ticipación del Ministerio de Economía y Finanzas era de la mayor importancia, porque si bien son frecuentes sus intervenciones públicas difundiendo las políticas de estado en materia económica, rara vez aceptaban debatir esas políticas, en igualdad de condiciones, con técnicos y empresarios. Arturo Woodman participó representando a los empresarios, en su condición de Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP).

Lamentablemente, cada ponente privilegió alguno de los aspectos de la agenda que se le propuso. Se podrá apreciar del texto de las ponencias que no es posible encontrar un tratamiento uniforme de algún tema que nos permita presentar el debate que hubiésemos querido.

En rubros siguientes mostramos una síntesis de las ideas principales de los trabajos de los ponentes y de los panelistas que puede servir de guía de lectura al texto de las ponencias.

#### **Vito Tanzi y “Los sistemas tributarios de los países en desarrollo”**

La hipótesis que desarrolla es la posibilidad teórica de distinguir los sistemas tributarios



de los países industrializados y los de los países en desarrollo.

En términos generales, en las diversas experiencias analizadas, descubre diferencias en la estructura económica que explican la diferencia entre los sistemas tributarios. Privilegia las diferencias siguientes:

- \* Los niveles de ingreso per cápita que, en general, son mucho más bajos en los países en desarrollo que en los países industriales.
- \* La distribución del ingreso entre los distintos grupos sociales que, en general, suele ser más desigual en los países en desarrollo que en los países industriales.
- \* La proporción que corresponde a los salarios en el ingreso nacional, que suele ser mucho menor en los países en desarrollo.
- \* La producción del sector agrícola en la producción total que, en general, es mucho más elevada en los países en desarrollo.
- \* Las características demográficas de la población, que en los países en desarrollo incluye una proporción mucho mayor de jóvenes y una proporción mucho menor de ancianos.
- \* La producción del ingreso nacional proveniente de grandes entidades, incluidos los organismos gubernamentales, que suele ser mucho menor en los países en desarrollo.
- \* Las tasas de alfabetización y de esperanza de vida, que suelen ser más elevadas en los países industriales.

La comparación entre los sistemas tributarios de países industriales y de países en desarrollo es analizada a través de diversos indicadores. De ese análisis, concluye Vito Tanzi que los sistemas tributarios típicos de los países en desarrollo son como sigue:

- \* Grado alto de dispersión de la recaudación tributaria entre un gran número de tributos.

- \* Alta erosión de las posibles bases imponibles. La erosión es descrita por la diferencia que existe entre la magnitud potencial de las bases imponibles y el tamaño efectivo de las mismas. Esa erosión se explica por una alta evasión fiscal, por la existencia de exoneraciones, deducciones y excensiones. También se explica por una imposición excesivamente alta (sobre todo en sanciones formales) que no son aplicadas por la administración).
- \* Desfase en la recaudación tributaria, esto es, el tiempo que transcurre entre el momento en que se produce el hecho imponible y el momento en que el gobierno recibe realmente el pago del impuesto.
- \* Uso excesivo de los impuestos específicos.
- \* Uso de la tributación presunta.
- \* Uso de los impuestos mínimos.
- \* Grado alto de evasión tributaria, explicable por deficiencias de la administración tributaria, al uso menos extendido de buenos sistemas contables y de control y a la actitud misma de los contribuyentes.
- \* Alto costo de la administración tributaria y del cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- \* Utilización frecuente de los impuestos al comercio exterior.

El trabajo de Vito Tanzi concluye presentando los objetivos que debiera buscar una reforma tributaria en América Latina para, sin mencionarlo expresamente, transitar de un sistema tributario típico de un país en desarrollo al sistema típico de un país industrial.

Para Vito Tanzi los objetivos serían los siguientes: (a) aumentar los ingresos del sector público; (b) simplificar el sistema tributario; y, (c) buscar la eficiencia en la administración.

Como comentario final, Vito Tanzi menciona que, en general, los sistemas tributarios en América Latina (resultados de reformas



usualmente influidas por el Fondo Monetario Internacional) son más eficientes que los anteriores. Reconoce que se ha prestado cierta atención a la equidad y que las reformas tributarias no han sido aisladas sino que han formado parte de reformas integrales de la política económica.

Comenta también que un rasgo típico en América Latina es el uso generalizado del impuesto sobre el valor agregado como el tributo de mayor recaudación local y que la tributación proveniente de los impuestos sobre la renta mantienen niveles de recaudación similares a años anteriores pero que, no obstante, han sufrido alteraciones estructurales y que, en su opinión, han corregido las distorsiones de esos impuestos.

Alienta, por último, la liberalización del comercio sosteniendo que no necesariamente determina una pérdida de los ingresos tributarios si: (a) dicha liberalización transforma la restricciones en aranceles; (b) grava importaciones que estaban exentas; (c) ingresan más importaciones debido a las tasas más bajas; y, (d) el tipo de cambio no está sobrevalorado.

#### **Rosario Almenara y “La política fiscal y el actual programa económico”**

El trabajo de Rosario Almenara presenta conceptualmente lo que es una política fiscal y su papel en el programa económico y expone, sobre la base de ese marco teórico, en lo que ha consistido la política fiscal en el programa económico peruano. Concluye su trabajo con algunas reflexiones sobre el futuro en estos temas.

A nivel conceptual sostiene que el gran objetivo de toda economía es el crecimiento sostenido y el bienestar, extensivos a toda la población. Sin embargo agrega que ésto será posible en tanto la economía sea macroeconómicamente estable, se haya aplicado un conjunto de reformas estructurales y se cuente con la seguridad interna social y jurídica.

Dentro de ese marco conceptual:

- \* La política fiscal es un instrumento necesario pero no suficiente para alcanzar las metas de estabilidad y bienestar. Como objetivo, debe velar por el resultado de las cuentas fiscales y su respectivo financiamiento.
- \* La política tributaria debe ser equitativa y simple. Como objetivo, el sistema tributario debe tener como características la eficiencia, la simplicidad, la neutralidad y la equidad.
- \* La administración tributaria debe contar con autonomía, idoneidad de recursos humanos y la infraestructura material necesaria.
- \* Se concibe un Estado pequeño pero eficiente, preocupado en vigilar el cumplimiento de la ley y brindar orden y seguridad a todos los ciudadanos.
- \* Se alienta la participación de las actividades empresariales, orientando la gestión del Estado a la regulación y supervisión a través de entidades técnicas.
- \* El gasto público debe mejorar en calidad, para que ese gasto alcance mayores estándares de eficiencia y rentabilidad social.
- \* Es necesario el aval de la comunidad financiera internacional para que se permita el acceso a diversas fuentes de financiamiento.

La segunda parte del trabajo, en la que se expone la política fiscal en el programa económico peruano, describe la situación económica peruana a 1990, destacando los indicadores económicos que evidenciaban la crisis y las medidas que fueron necesarias para estabilizar la economía.

Dentro de estas medidas se comenta la reforma del sistema tributario y la de la Administración Tributaria, destacando igualmente los logros que con estas reformas se han obtenido.

Los resultados de las reformas en política fiscal son explicados también como parte de una



reforma de la política económica y del Estado cuyos elementos más destacados serán, siempre en opinión de Rosario Almenara, los siguientes:

- \* La reforma del Estado, restringiendo sus funciones a la prestación de servicios sociales, a la dotación de infraestructura productiva y a la supervisión y regulación de las transacciones en un contexto de libre mercado.
- \* Disciplina en el manejo de las cuentas fiscales.
- \* Privilegio del gasto público en la lucha con la extrema pobreza.
- \* Incremento de los ingresos fiscales, explicado por el aumento de los ingresos tributarios y los recursos provenientes del proceso de privatización.
- \* Inicio de la reconstrucción de la infraestructura económica-productiva.
- \* Privatización de las empresas estatales.
- \* Descentralización, transfiriendo recursos a los gobiernos locales.
- \* Reinserción del Perú en la comunidad financiera internacional.

Como reflexión final, Rosario Almenara insiste en reconocer que el objetivo de la política económica debe ser un crecimiento sostenido y que se extienda a todos los sectores. Para ello reconoce como instrumento importante la generación del ahorro interno a través de un manejo cauteloso de la política fiscal.

Comenta que el esfuerzo que ha realizado el país para estabilizar el nivel de precios y el estricto control de las finanzas públicas no se debe desaprovechar. Por eso, reclama la necesidad de una posición fiscal cada vez más sólida.

#### **Arturo Woodman y “El sistema tributario peruano y su evolución hacia el año 2000”**

Al igual que Rosario Almenara, reconoce los esfuerzos que ha realizado el Estado y que ha sufrido la economía para recuperar los nive-

les que ahora se exhiben. Reconoce también que, en un primer momento, fue necesario que la política tributaria privilegiara la recaudación y que la Administración Tributaria ha cumplido satisfactoriamente con el encargo de incrementar los recursos fiscales.

En ese escenario se pregunta: ¿qué papel le corresponde ahora al sistema tributario dentro de la política económica del nuevo gobierno que se inicia? y trata de plantear respuestas posibles repreguntando: ¿el tributo sólo debe ser un medio de recaudación fiscal o debe servir también como instrumento de la política económica en un contexto de libre mercado? es decir ¿cuál es el sistema tributario más adecuado bajo la orientación actual de la economía?

- \* Los principios del sistema tributario: considera pertinente que el Estado revise si su política cumple con los principios tributarios básicos de simplicidad, uniformidad y neutralidad.
- \* Reconoce que la política tributaria cumple en gran parte con esos principios, pero destaca que muchos impuestos contradicen esos principios. Le preocupa, fundamentalmente, analizar si la política tributaria está realmente orientada hacia las prioridades que declara el gobierno, como son el crecimiento económico, el apoyo social y la generación de empleo.
- \* La presión tributaria: Como representante de los empresarios se siente con la autoridad necesaria para indicar que en el sector privado existe consenso en la necesidad de reducir la fuerte presión tributaria. Para eso cuestiona la medición del producto bruto interno (PBI) indicando que la cifra de recaudación oficial que arroja un 13.5% del PBI de presión tributaria es, en la realidad del 18% del PBI, siguiendo mediciones más rigurosas. Sostiene Woodman que esa alta presión tributaria es una de las causas de la falta de ahorro interno en las empresas y que dificulta la creación de puestos de trabajo que resuelvan la crisis del empleo.



Estos elementos le permiten sostener, como nueva hipótesis, que la política tributaria debe dejar de privilegiar la recaudación, que fue necesaria dentro del programa de estabilización, para privilegiar en esta nueva etapa la equidad. Equidad en la presión tributaria es traducida también como seguridad y estabilidad.

- \* El Impuesto Mínimo a la Renta: Cuestiona también la falta de neutralidad, comentando los efectos distorsionantes del Impuesto Mínimo a la Renta, al que califica de jurídicamente cuestionable porque no grava la capacidad contributiva y discriminatorio porque afecta más a aquellos sectores que hacen uso intensivo de bienes de capital. Comenta por último que el impuesto sólo participa en una pequeña parte de la recaudación (0.20% del PBI) y que a pesar de ello se mantiene con grave perjuicio de la rentabilidad y competitividad de las empresas nacionales.
- \* El Impuesto Selectivo al Consumo: También es cuestionado conforme a la lógica de las reglas del mercado, porque conforme a ellas el Estado no debe dirigir el consumo a través de los impuestos.
- \* Los tributos sobre las remuneraciones: Cuestiona también las aportaciones y contribuciones sociales a los sistemas de seguridad social y al Fondo Nacional de Vivienda. Indica que los sobrecostos laborales llegan al 88% de la remuneración bruta del trabajador, aunque no logra explicar cómo ha determinado esa cifra, sugiere que es el producto de los beneficios sociales adicionales de los trabajadores (gratificaciones, vacaciones, compensación por tiempo de servicios) y por los tributos que el empleador asume por pagar remuneraciones.
- \* La base tributaria: Describe también cómo la recaudación se sostiene centralizando la fiscalización en 8,000 grandes contribuyentes, descuidando la ampliación de la base tributaria. Reclama para todos los contribuyentes igual trato, como una condición necesaria

ria para que existan reglas iguales en el mercado, producto de la uniformidad que debe tener el sistema tributario y la globalización de la economía.

El tema no es sólo de incrementar el número de contribuyentes sino también que el Impuesto General a las Ventas tenga una mayor participación porcentual en la recaudación.

- \* El rol de los empresarios: Comenta que el “enfriamiento” de la economía (desaceleración del crecimiento) durante el segundo semestre de 1995 se debe a las variaciones del gasto público y que para alcanzar un auténtico crecimiento sostenido, la dinamización de la economía se debe sustentar en la actividad empresarial.
- \* La delegación de facultades legislativas: Reclama, por último, que el Poder Ejecutivo no haga un uso excesivo de las delegaciones constitucionales que le otorga el Congreso en materia tributaria y pide que sea el Congreso el escenario donde se debatan las normas tributarias.

Estas reflexiones son presentadas por Arturo Woodman como una propuesta de los empresarios nacionales para intentar crear un sistema tributario peruano moderno que permita el desarrollo del país.

### **El debate**

Si bien el debate no se produjo en el texto escrito de las ponencias, la exposición de las mismas y su indudable calidad, crearon el clima para intercambiar ideas sobre los aspectos más relevantes.

José Valderrama, comentó la exposición de Rosario Almenara. En rigor, resultó un complemento al marco conceptual que Rosario Almenara había desarrollado en su ponencia.

César Rodríguez retomó la ponencia de Arturo Woodman y describió muy técnicamente distintos aspectos del sistema tributario que no resultaban coherentes con el marco concep-

tual de la política económica o con los principios que regulan el sistema tributario.

Por último, la intervención de Felipe Ortiz de Zevallos marcó un tono distinto, porque introdujo dos variables novedosas para el análisis de la política tributaria. La primera de ellas fue el “el PBI y sus límites” en la que sugiere criterios nuevos para medir la producción global de bienes y servicios de una economía. Este comentario reprodujo el debate sobre la exactitud de las actuales mediciones del PBI y, con ella, la de la presión tributaria. El mismo debate fue continuado por Graciela Fernández-Baca en su intervención como panelista del Tema 3: “Administración Tributaria”. La segunda variable fue “La sociedad post-moderna” la que, en opinión de Felipe Ortiz de Zevallos, se caracteriza por la velocidad del intercambio de información. Esta sería una característica social de la globalización de la economía. Ello produce que los tributos terminen siendo un “precio internacional” más, porque los estados nacionales compiten entre sí como las empresas en el mercado internacional y tienden a fijar tributos similares para poder captar inversiones y contribuyentes.

Una consecuencia de esta concepción de los tributos como “precios internacionales” sería la pérdida de la soberanía de los Estados en materia tributaria, esto es, que ya no serían autónomos para fijar los tributos en función del gasto público, sino que dichos tributos resultarían más bien de las reglas del mercado internacional o, dicho de otro modo, este mercado estaría fijando límites a los Estados dentro de los cuales deberían establecerse las tasas de los tributos.

En esta revista se reproducen los comentarios de José Valderrama y de César Rodríguez. Felipe Ortiz de Zevallos no presentó comentario por escrito, pero autorizó la reproducción de dos notas “El PBI y sus límites” y “La sociedad post-Moderna” que, en términos generales, desarrollan las ideas de su comentario.

## Reflexión final

La impresión del debate es satisfactoria si concebimos que el intercambio de ideas, por sí mismo, es ya un avance. También hay un avance significativo al encontrar un consenso en el marco conceptual y en los objetivos de las políticas económica y fiscal.

No obstante, es evidente que existe discrepancia en la forma cómo se deben lograr esos objetivos.

Vito Tanzi fue muy requerido para que fijara una posición sobre el Impuesto Mínimo a la Renta. En sus respuestas ratificó la posición del Gobierno, en el sentido que es necesario para la recaudación. Pero fue mucho más categórico al defender la lógica económica del impuesto. En su opinión, el impuesto supone que las empresas deben tener una rentabilidad neta mínima superior al 6.67% del valor de sus activos, considerando que la tasa del 2% del impuesto equivale a la tasa del 30% sobre la ganancia neta que fija el régimen general.

Esa rentabilidad mínima, sostiene Vito Tanzi, supone una empresa razonablemente eficiente en una economía. De modo tal que el impuesto no significaría una carga para la empresa eficiente sino sólo para aquella que no lo es y sería un modo de organizar la economía sólo con empresas eficientes.

Lamentablemente lo limitado del tiempo no permitió comentarios mayores sobre la situación del impuesto en aquellas empresas donde su eficiencia no depende de su labor sino de los precios internacionales de las materias primas que extraen o de los productos que exportan o la necesidad de un régimen transitorio para modernizar y, en su caso, sustituir los bienes de capital antiguos.

Rosario Almenara fue requerida para precisar las metas económicas de la nueva etapa del Gobierno y sus respuestas coincidieron, como no podía ser de otro modo, con los



anuncios oficiales sobre este tema. Lamentablemente, como en el caso anterior, lo limitado del tiempo tampoco permitió conocer cómo esas metas se concretarían en instrumentos tributarios.

En esto último, por lo demás, está la gran discrepancia. Pareciera ser que el Gobierno insistirá en privilegiar la recaudación tributaria antes que la equidad. Se debe tener presente que un elemento muy importante del marco conceptual de Rosario Almenara fue la disciplina en el manejo de las cuentas fiscales.

Arturo Woodman sembró muchas dudas sobre la exactitud de las mediciones de la pre-

sión tributaria y eso le permitió mayor verosimilitud en las críticas sobre algunas medidas tributarias que los empresarios consideran excesivas o distorsionantes.

Las Jornadas no pretendieron agotar el debate, sino sólo iniciarlo. El convencimiento de que el Estado, los empresarios y los técnicos coinciden en las metas y en los objetivos de la política tributaria debiera facilitar el debate futuro sobre las medidas tributarias porque es, en rigor, allí donde existe discrepancia.

Lima, Noviembre de 1995.



