

Tema 2
“Técnica Tributaria”
Algunas reflexiones acerca del
Sistema Tributario peruano

DRA. LILIANA RUÍZ DE ALONSO

Primero, desarrollaré una muy breve descripción del sistema tributario vigente, en el marco de la recaudación de 1994, para luego concentrarme en algunos temas relacionados con los tributos más importantes, es decir los que más recaudan.

En 1994, la recaudación tributaria fue de 11.1% del PBI, incluyendo los ingresos por el Impuesto de Promoción Municipal, que se destinan al Fondo de Compensación Municipal. Esta cifra es parte del 13%, quizás una cifra más conocida, que incluye los ingresos fiscales no tributarios, entre los cuales se encuentra la contribución al Fonavi. El resultado de 1994 es alentador si lo comparamos con la recaudación de los últimos años de la década anterior. En 1989, los ingresos tributarios fueron el 7% del PBI y en 1990, el 9.2%. No debemos darle un carácter triunfalista a lo logrado porque dado el tamaño actual del Estado, estos ingresos aún son insuficientes. Insuficientes, en el sentido de que debemos tener presente que el proceso de privatización otorga al Estado ingresos transitorios, los cuales deberán ser sustituidos con mayor recaudación tributaria permanente, si se opta por mantener los actuales niveles de gasto fiscal.

El tributo que más recauda es el Impuesto General a la Ventas (IGV), como sucede en

la mayoría de países latinoamericanos que lo han adoptado. La recaudación del IGV se ha elevado gradualmente durante los últimos cuatro años hasta lograr un 5.3% del PBI en 1994 comparado a una recaudación de menos de 2% del PBI en 1990. Estas cifras incluyen la recaudación del Impuesto de Promoción Municipal. Con el impuesto a la renta se recaudó el 2.3% del PBI el año pasado, correspondiendo el 1.3% del PBI a la recaudación de las empresas y el 1% restante a las personas naturales. En tercer lugar, tenemos al Impuesto Selectivo al Consumo que recaudó el 2.1%, siendo los combustibles los que más rindieron contribuyendo con el 1.2% del PBI. Y por último, la recaudación arancelaria fue el 1.4% en 1994, mostrando un crecimiento gradual desde 1992. En general, todos los tributos rinden más ahora que hace cuatro años. Esto es producto de un proceso gradual iniciado con las reformas administrativa y tributaria de 1991 y 1992, que reorganizó las instituciones administradoras, la SUNAT y ADUANAS y que en cuanto al sistema tributario, básicamente consistió en un ordenamiento, en una reducción en la diversidad de tasas y en la eliminación de tributos ineficientes y de exoneraciones. En pocas palabras, hoy tenemos un sistema tributario más simple y una Administración más fuerte, en relación a hace unos pocos años. Y esto



último, es claramente consistente con los objetivos de una política fiscal prudente que nuestra economía requiere para mantener los equilibrios macroeconómicos y crecer sostenidamente.

Por supuesto, debemos continuar realizando los ajustes necesarios para fortalecer nuestro sistema. A continuación, presentaré algunos hechos recientes e ideas relacionados con los principales tributos.

El Impuesto General a las Ventas (IGV)

El Impuesto General a las Ventas recaudó el 5.3% del PBI en 1994. Para el presente año se espera un rendimiento mayor en por lo menos un 0.4% del PBI. Esta meta no se sustenta en un incremento de la tasa, sino de mejoras administrativas implementadas tanto por la SUNAT como por ADUANAS, que resultarán en la ampliación de la base tributaria.

A nivel latinoamericano, nuestra tasa del IGV es similar a la de Chile y Brasil, y se encuentra por debajo de la de Argentina, 21%, y la de Uruguay, 23%.

El rendimiento de nuestro IGV es menor en 3% del PBI con respecto al rendimiento del IVA Chileno y muy similar al del IVA Argentino durante el año 1993, cuando Argentina tenía una tasa de 18%. Nuestra base tributaria tiene espacio para crecer. Hacia esto apunta la implementación de mejores técnicas de fiscalización y control, que nuestra Administración continuará realizando en el futuro así como la reciente reorganización del Tribunal Fiscal y del Tribunal de Aduanas. No deseo expandirme en estos temas que son materia del segundo día de estas Jornadas. Sólo deseo mencionar que nuestra Administración va en camino a ser una de las más modernas dentro del ámbito latinoamericano. El talento humano y la informática moderna disponible en el país así como el apoyo legal-político que se le continúe proporcionando son los elementos necesarios para te-

ner una de las administraciones más modernas.

Descomponiendo la rentabilidad del IGV, entre el impuesto generado en el mercado interno y el tributo percibido por ADUANAS en el momento de la importación de bienes, apreciamos que la recaudación del primero ha crecido del 1% del PBI en 1990 hasta lograr un 3.2% en 1994, mientras que el IGV recaudado por ADUANAS, el año pasado rindió el 2.1% del PBI, comparado a una recaudación de 0.6% en 1990. La caja del Tesoro Público no dispuso del total de ingresos generados por el IGV debido a que tuvo que devolver aproximadamente, el 0.5% del PBI a los exportadores en 1994, por concepto de tributo pagado en la compra de insumos. Además, de la recaudación del IGV, 0.6% del PBI correspondió a los ingresos destinados al Fondo de Compensación Municipal. Durante este año, la recaudación del IGV está reflejando el proceso de capitalización de la economía: el crecimiento de las importaciones de bienes de capital ha incrementado las acreditaciones del IGV, incidiendo negativamente en el crecimiento del IGV por ventas internas. Este hecho podría hacer peligrar nuestra meta anual del crecimiento de la recaudación del IGV. Afortunadamente, puede definirse como un fenómeno transitorio, ya que cuando las inversiones maduren, el IGV interno deberá crecer a un ritmo mayor.

Además, la Administración Tributaria continúa perfeccionando la fiscalización de la comercialización y transformación de los productos importados con técnicas de cruce de información entre ADUANAS y la SUNAT, para así evitar la evasión en etapas posteriores a la importación de bienes. Este cruce y verificación de información también agilizará la devolución del IGV pagado en la compra de insumos por los exportadores.

Y siguiendo con el tema de las devoluciones, próximamente se reglamentará y pondrá en práctica la devolución anticipada del IGV a las compras de bienes de capital. Esto alivia-



rá la caja de las inversiones de larga maduración y es consistente con las premisas de no gravar a la inversión y el fomento a las exportaciones.

Las exoneraciones dañan la eficiencia y neutralidad del IGV. Pero en algunos casos son inevitables. A nivel internacional, las razones más comunes para exonerar son dificultades administrativas en su aplicación, como en el caso de algunos productos agrícolas y dificultades de identificación práctica de la base imponible como en el caso de los servicios financieros.

En el mediano plazo, un tema a evaluarse podría ser el de la exoneración del IGV a los servicios financieros, y esto lo afirmo a título muy personal, no institucional. Hay dos razones por las que hoy exoneramos al sector. Una es la dificultad conceptual de identificar correctamente el valor agregado, con ratios o indicadores prácticos en la prestación de estos servicios. La segunda razón, es que creemos en la llamada profundización financieras como herramienta de crecimiento y consistentemente, optamos por reducir la carga tributaria del sector, hasta que logre cierta madurez. Con respecto a la primera razón, algunos países como Israel y Argentina han resuelto el problema gravando a las planillas y ganancias de las empresas bancarias y financieras, con una tasa paralela a la tasa standard del Impuesto al Valor Agregado. Sin embargo este IGV “paralelo” no se integra al sistema standard de débitos y créditos para evitar mayores complejidades. Es decir en la práctica, actúa como un impuesto selectivo, pero que pretende ser equivalente al gravamen del IGV en los demás sectores. En el futuro, cuando el sector haya desarrollado lo suficiente y se decida evaluar un tributo similar al de aquellos países, deberá tenerse en cuenta la carga tributaria global que el sector enfrenta, porque de ninguna manera se debe gravar en exceso a ningún sector.

En el mediano plazo, el IGV seguirá siendo el tributo que más recauda. Las mejoras ad-

ministrativas además de reducir la evasión del IGV, incidirán también en una mayor eficiencia del impuesto a la renta, pero es utópico pensar que las recaudaciones relativas de los dos impuestos se reviertan en unos pocos años. Respecto a la tasa del IGV, una reducción necesariamente no nos asegura un mayor cumplimiento tributario y podría crear un grave problema para la Caja del Tesoro. Primero, yo esperararía lograr una ampliación de la base tributaria. Segundo, probablemente en el mediano plazo existen otras contribuciones que podrían tener mayor prioridad para ser reducidas, como es el caso del Fonavi.

El Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)

Con respecto a los años previos a la reforma tributaria iniciada en 1992, el universo actual de este impuesto es bastante reducido. Desde 1993 sólo se gravan cinco tipos de bienes: combustibles, gaseosas, cerveza, otros licores, cigarrillos y automóviles. Los bienes y servicios anteriormente gravados con un Selectivo y que hoy no lo tienen, pasaron a formar parte del universo del IGV. No tengo conocimiento de que existan planes de ampliar el universo del Impuesto Selectivo al Consumo.

Con respecto al Selectivo a los combustibles, algunos expertos han comentado que este impuesto recauda hoy menos que en el pasado. Es cierto que su contribución se ha reducido desde 1990, cuando la situación de emergencia requirió de sustanciales incrementos en sus tasas. La mayor recaudación por IGV e Impuesto a la Renta, nos permiten hoy prescindir de tales medidas transitorias.

Además, debe tenerse en cuenta que, en enero de 1993 recién se incorporó a los combustibles en el universo del IGV y entonces se repartió la carga tributaria entre los dos tributos. Asimismo, la determinación de los precios de los combustibles antes de impuestos ha variado en el tiempo; hoy Petroperú cobra precios competitivos a nivel internacional y como éstos no tienen que ser fijos en el tiem-



po, la recaudación por Impuesto Selectivo a los combustibles puede fluctuar con tal base imponible. En este contexto, considero que la diversificación de las fuentes de generación de ingresos del Estado es una virtud y no un defecto. Personalmente, tengo más interés en ir incorporando nuevos criterios para gravar el consumo de combustibles. Por ejemplo, su contribución en la contaminación ambiental y, en el caso de los combustibles para el transporte, en el deterioro de la infraestructura vial. Si pensamos en una racionalización del Impuesto Selectivo a los combustibles, deberíamos empezar agrupando a los combustibles en: combustibles usados en el transporte terrestre, los de consumo doméstico y el resto de uso industrial. Los gravámenes en cada grupo deben ser tales que no afecten las decisiones de los agentes económicos con respecto a combustibles sustitutos. Entre grupos, el gravamen a los combustibles de uso industrial debería ser más bajo que el resto para no restarle competitividad al sector. Algunos países han optado por no gravar con un Selectivo a los combustibles industriales y penalizan su contribución a la contaminación ambiental, por medio de multas a las emisiones de tóxicos más allá de estándares establecidos por la Autoridad de Defensa del Medio Ambiente.

En el caso Peruano, tenemos varios problemas heredados en el tema de los combustibles. Por ejemplo, el kerosene es un combustible caro cuyo precio internacional, al igual que el del diesel, fluctúa a niveles parecidos al precio de la gasolina. Pocos países usan kerosene para consumo doméstico como ocurre en el Perú. En el futuro, con la expansión de la oferta del GLP generada por Camisea, deberíamos esperar que el kerosene no tenga mayor uso que el de combustible de aeronaves. El diesel es actualmente usado en el Perú, tanto como combustible en el transporte terrestre como combustible industrial y en la generación eléctrica. La estructura de precios y tributaria de décadas pasadas, con un propósito redistributivo, abarató el diesel e incentivó su uso industrial sobre el del

residual. Simultáneamente se incentivó su uso como combustible en el transporte al abarataarse sobre las gasolinas. A esto debemos añadir que el país dispone de más residual que diesel. O sea que además de no ser neutral, la estructura tributaria dio señales equivocadas a consumidores e industriales. No es fácil corregir estos problemas sin mayores efectos tanto en la estructura de precios como en la recaudación. En el caso del diesel, una alternativa consiste en diferenciar el combustible por tipo de uso y tener dos tasas impositivas. Algunos países lo hacen, pero enfrentan el problema de mercados negros que naturalmente se genera. No creo que tal diferenciación sea viable en el país. Me inclino por dar gradualmente las señales de neutralidad, a través de una modificación de las tasas.

Con respecto al Selectivo a cervezas, gaseosas y cigarrillos, durante los últimos dos años, el sistema de recaudación y los gravámenes fueron modificados con resultados aún no satisfactorios. Actualmente se evalúan sistemas alternativos de recaudación. Con respecto al gravamen, una opción consiste en uniformizar el gravamen por grado alcohólico a cervezas y otros licores; la siguiente pregunta es a qué tasa. Si es a la tasa actual de las cervezas de 25% al precio al consumidor, (.847 de la tasa de 30% de acuerdo a la modificación de diciembre de 1994) se podría incentivar el contrabando de licores fácilmente transportables, con efectos negativos en la recaudación. Si es a la tasa actual de los demás licores de 10% al precio al productor, tendríamos que compensar la reducción en la recaudación con nuevos gravámenes. Por consiguiente, la opción de gravar por grado alcohólico no parece viable aún en el mediano plazo.

El Impuesto a la Renta

La recaudación del Impuesto a la Renta se ha elevado gradualmente: de 0.6% del PBI en 1990 a 2.3% en 1994. Esto no se ha logrado con un aumento en la tasa impositiva, sino que por el contrario la tasa única aplicable a



las empresas se redujo de 35% a 30% en 1991, así como las tasas marginales aplicables a las personas naturales fueron reduciéndose gradualmente desde 1991 hasta convertirse en sólo dos tasas, 15% y 30%, vigentes desde el ejercicio de 1994. Estos cambios coinciden con algunas tendencias internacionales de reducir las tasas marginales para elevar la eficiencia del tributo, priorizando la equidad horizontal sobre la equidad vertical, así como con el objetivo de lograr un sistema simple, fácilmente administrable.

La reactivación económica, la ampliación de la base tributaria, resultado de un trabajo administrativo eficaz, como lo es por ejemplo el control más directo de los contribuyentes más importantes del país, así como la creación del Impuesto Mínimo a la Renta (IMR) explican la recuperación de la recaudación del Impuesto a la Renta.

El Impuesto a la Renta es un impuesto muy complejo. Aún administraciones muy modernas y con amplia experiencia a través de los años tienen dificultades con la fiscalización de este impuesto. El Perú como otros países latinoamericanos con administraciones relativamente jóvenes, tuvo la necesidad de utilizar mecanismos rápidos de control de la evasión. Por ejemplo, no se podía esperar que los auditores tributarios, por un proceso de fiscalización integral, como sucede en países con administraciones sofisticadas, produzcan la recaudación que la caja del Tesoro requería y aún requiere, en los casos en que la actitud racional de reducir la base imponible empresarial llegue a un extremo. La visibilidad de la base imponible del Impuesto Mínimo lo hace muy atractivo porque impide su evasión. Si la economía continúa creciendo, este Mínimo perderá relevancia pues las mayores utilidades de las empresas serán las determinantes del gravamen. Es un instrumento estrictamente temporal porque una Administración Tributaria muy fuerte podrá sustituirlo por otros medios de control de la evasión, como por ejemplo las auditorías integrales. Vamos en ese camino.

Además se han hecho ajustes para no desalentar la inversión, las nuevas empresas así como la maquinaria y equipos recién adquiridos, no están gravados con el Impuesto Mínimo durante los dos primeros años de operación.

Un posible cambio en materia del Impuesto a la Renta en el más corto plazo podría ser el relacionado al sistema de ajuste integral por inflación. Se están evaluando alternativas al actual sistema, que es complicado y dificulta la fiscalización del impuesto. Si se opta por alguna alternativa, ésta deberá ser de fácil aplicación por las empresas y rápido control por la Administración.

¿Hasta cuánto puede crecer la recaudación del Impuesto a la Renta? Más por el lado de empresas, creo yo, en una economía que crece pero que aún presenta problemas de empleo, que por el lado de las personas naturales. No se puede esperar que la base tributaria crezca espectacularmente pero sí gradualmente con los esperados mayores niveles de empleo, mayor ingreso per cápita, así como con las mejoras administrativas para recaudar mejor de los trabajadores independientes.

Concluyendo, queremos un Estado pequeño pero eficiente. El tamaño del Estado determinará la presión tributaria en el mediano plazo. Podría estar entre 15 y 17% del PBI. Lo importante es continuar ampliando la base tributaria. Esto permitirá la eliminación de instrumentos temporales pero en la actualidad aún necesarios para recaudar montos aceptables. Debemos enfatizar una mayor neutralidad de nuestro sistema tributario, evitando discriminar la carga tributaria entre sectores y evaluando constantemente las exoneraciones. En el tema de las exoneraciones, la menor eficiencia del tributo que ellas implican, debe siempre contrastarse con la alternativa de utilizar la política de gastos cuando sea posible. Además, debo añadir que la estabilidad tributaria es deseable. Dada la inestabilidad económica del pasado, los nuevos inversionistas buscan garantizar su inversión con la firma de conve-



nios. Se espera gradualmente prescindir de estos instrumentos y que el propio sistema tributario constituya la garantía suficiente que la inversión nueva requiere. Este objetivo se logrará en la medida en que el nivel de gasto público sea consistente con el nivel de la recaudación.

He mencionado algunos temas en estudio y evaluación, no son los únicos por supuesto. En algunos casos, podrían resultar en modificaciones del sistema tributario vigente. Estos cambios, si se producen, pueden definirse como ajustes necesarios pero no sustanciales

de un sistema que desde hace cuatro años es más neutral, más simple y más eficiente.

Por último, quiero mencionar que quienes por el lado del gobierno, evaluamos constantemente el sistema, somos concientes de que la ampliación de la base tributaria y el mantenimiento de gravámenes moderados bajos, o reducción de tasas en algunos casos, facilitarían la aceptación social del sistema tributario y su administración, y evitarían enfrentamientos innecesarios.

Lima, Octubre de 1995.

