



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

Papers downloaded from AgEcon Search may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Documento de Trabajo 10

POLITICA FISCAL Y REFORMA TRIBUTARIA

Luis Alberto Arias

**Grupo de Análisis para el Desarrollo
GRADE**

© Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE
Av. del Ejército 1870, San Isidro, Lima
Setiembre 1990

CONTENIDO

PRESENTACION	7
INTRODUCCION	9
I. EL ESTADO ESENCIAL: PRIORIDADES Y LINEAMIENTOS PARA LA ASIGNACION EFICIENTE DEL GASTO PUBLICO	
1.1 Antecedentes: dimensión del sector público y comportamiento del gasto	11
1.2 El Estado esencial y la asignación óptima del gasto	14
1.2.1 Criterios para la optimización del gasto	15
1.2.2 Política de empleo y remuneraciones	18
II. REFORMA TRIBUTARIA: POLITICA Y ADMINISTRACION	
2.1 Descripción y análisis del sistema tributario	20
2.2 La administración tributaria	23
2.3 Propuesta de reforma tributaria	25
2.3.1 El nuevo sistema tributario	27
2.3.2 La nueva administración tributaria	28
2.3.3 La puesta en marcha de la reforma	29
III. POLITICA DE PRECIOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS	
3.1 El Estado y la actividad empresarial	31
3.2 Criterios generales para una adecuada política de precios	31
IV. PRESUPUESTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PUBLICO: METAS PARA EL PERIODO 1990-1995	
4.1 Ingresos	34
4.2 Egresos	35
V. RESUMEN Y CONCLUSIONES	37
Bibliografía	39
Apéndice	40

PRESENTACION

El presente documento recoge los resultados de un estudio sobre política fiscal y reforma tributaria realizado en el marco del proyecto de investigación "Estabilización y Crecimiento en el Perú: una propuesta independiente". Dicho proyecto fue desarrollado por un grupo de investigadores del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y The Brookings Institution. Su objetivo central fue el diseño de una propuesta técnica, independiente de posiciones partidarias, para el manejo de la política macroeconómica en nuestro país a partir de julio de 1990. La dirección general del proyecto estuvo a cargo de los doctores Carlos Paredes y Jeffrey Sachs. El diseño de la propuesta en el área fiscal, cuyos resultados se recogen en este documento, corrió a cargo de Luis Alberto Arias*.

Son dos los objetivos fundamentales de la política que se propone en este documento para el manejo de los asuntos fiscales del Estado peruano. En el corto plazo se plantea como prioridad cerrar el déficit fiscal, partiendo de la premisa de que es éste el causante principal de la hiperinflación que sufre la economía peruana. En el mediano plazo, el programa apunta a optimizar el papel del Estado en la actividad económica. En función de tales objetivos se propone un conjunto de reformas, que van desde el fortalecimiento del sistema tributario para lograr una mayor recaudación de impuestos, hasta la mejora en la asignación del gasto público, dirigiendo éste a los sectores donde, dadas las difíciles circunstancias por las que atraviesa el país, se logre un mayor beneficio social sin introducir distorsiones que perturben el funcionamiento de la economía. Estas áreas son, según el autor del documento, la educación, la salud y la infraestructura productiva.

GRADE desea dejar constancia de su agradecimiento a las instituciones que colaboraron en la ejecución del proyecto. Asimismo, confía en que las ideas aquí vertidas sean de utilidad para quienes han asumido la dura tarea de diseñar y ejecutar la política económica en nuestro país.

* El autor agradece los comentarios de Felipe Larraín, Miguel Palomino y Carlos Paredes, así como la labor de su asistente José Casuso.

INTRODUCCION

El éxito de cualquier programa de estabilización y crecimiento depende sobre todo del manejo adecuado y responsable de la política fiscal. El equilibrio fiscal, expresado en el equilibrio diario de la caja fiscal, es un elemento fundamental en el programa de estabilización de corto plazo del cual forma parte el estudio cuyos resultados se exponen en este documento¹. Este equilibrio debe estar sustentado en medidas de política económica que recuperen rápidamente los ingresos y hagan una priorización rigurosa del gasto.

La necesidad de incrementar los ingresos fiscales responde a que el nivel de recaudación actual², equivalente a 5% del PBI, resulta insuficiente para cubrir aun el gasto público mínimo para mantener la infraestructura física del país, conservar la seguridad interna y financiar parcialmente el Programa Social de Emergencia (indispensable para el éxito del programa de estabilización y para la sobrevivencia de la población más pobre del país)³. Se propone entonces como meta de corto plazo elevar la recaudación a 12% del PBI en un plazo de dos meses.

En el mediano plazo, el problema tiene dos facetas. En primer lugar, la coherencia global que la política macroeconómica debe guardar para asegurar el crecimiento tiene que reflejarse en un programa fiscal que brinde un sólido marco de estabilidad. En segundo lugar, la política fiscal debe apoyar al proceso de crecimiento económico y procurar que los beneficios de éste lleguen a toda la población, en particular a los sectores más pobres.

Por ende, la intervención estatal en la economía debe tener como objetivo central apoyar el crecimiento y promover activamente la

redistribución del ingreso. Para cumplir con esta función el Estado cuenta principalmente con tres instrumentos de política fiscal: la tributación, el gasto público y la política de precios de las empresas públicas.

La tributación y el gasto público son variables determinantes del proceso de ahorro e inversión y, en consecuencia, del proceso de crecimiento. Cada nivel de ingreso y gasto afecta de manera diferente el nivel y la composición del ahorro interno y de la inversión doméstica; luego, un primer elemento en el diseño de la política fiscal debe ser la determinación de los niveles de ingreso y gasto necesarios para alcanzar las metas de crecimiento.

En segundo lugar, es imprescindible establecer la composición de estos ingresos y gastos. La estructura de los impuestos que el gobierno recauda y la forma en que estos fondos se utilizan influye en el crecimiento y en la distribución del ingreso: el gasto en educación o en salud tiene diferente efecto que el gasto en defensa o en infraestructura. Los impuestos específicos a la producción y al consumo, a diferencia de los impuestos a la renta, afectan los precios relativos y, por lo tanto, las decisiones de los agentes económicos. Por otro lado, distintas composiciones de gasto corriente y gasto de capital determinan niveles de ahorro público disímiles: la calidad del gasto público es un elemento que determina la efectividad de éste para influir positivamente en el crecimiento económico y la disminución de la pobreza.

La intervención estatal directa en determinadas actividades económicas debe entonces estar guiada por el pragmatismo. Este pragmatismo sugiere que el Estado asigne sus recursos

1. El autor se refiere al programa elaborado por un equipo de investigadores de GRADE, el cual apunta a lograr la estabilización y el crecimiento de la economía peruana (*nota del Editor*).
2. Este estudio analiza la situación de la economía peruana en los primeros meses de 1990, antes del cambio de gobierno. Aun cuando la situación de las cuentas fiscales puede haberse modificado en los meses siguientes, las principales conclusiones de este trabajo mantienen plena vigencia (*nota del Editor*).
3. Un resumen del programa de estabilización y crecimiento puede encontrarse en Paredes y Sachs (1990).

presupuestales y el capital humano de acuerdo a un orden estricto de prioridades; como esos recursos no son ilimitados, constituyen una restricción importante que debe considerarse en el momento de establecer en qué actividades intervendrá el Estado y la forma específica que tomará dicha intervención.

En este marco general, un primer objetivo de este documento es mostrar el reiterado fracaso de la política fiscal aplicada en el Perú durante los últimos años. Al mismo tiempo, se establecen aquí los lineamientos generales y específicos que deberían orientar la política fiscal en el mediano plazo; a partir de tales lineamientos, se proponen las reformas estructurales que complementan a la política de estabilización.

Este documento está compuesto de cinco secciones. En la primera se discute la función que el Estado debe cumplir en la economía y las pautas para una asignación eficiente del gasto público. Luego se presentan los lineamientos para una tributación eficiente y se propone el marco para una reforma tributaria global. En la tercera se discuten los criterios que deben orientar la actividad empresarial del Estado y la política de precios y tarifas públicas. Seguidamente se resumen los requerimientos y demandas de gasto para el mediano plazo y se proponen diversas fuentes de financiamiento, incluyendo las estimaciones de los ingresos esperados con el nuevo sistema tributario. El resumen y las principales conclusiones del estudio se presentan en la última sección del documento.

I. EL ESTADO ESENCIAL: PRIORIDADES Y LINEAMIENTOS PARA LA ASIGNACION EFICIENTE DEL GASTO PUBLICO

1.1 Antecedentes: dimensión del sector público y comportamiento del gasto

El marco institucional del Estado peruano puede ser descompuesto en dos sectores: el Sector Público no Financiero y el Sector Público Financiero. El primero agrupa al Gobierno Central -que a su vez incluye a los Ministerios, la Contraloría General de la República, y los Poderes Legislativo, Judicial y Electoral-, el resto del Gobierno General (Instituciones Públicas, Universidades, Gobiernos Locales, Instituto Peruano de Seguridad Social y Corporaciones de Desarrollo) y a las Empresas Públicas. Por su parte, el Sector Público Financiero está compuesto por el Banco Central de Reserva, el Banco de la Nación, la Banca Estatal de Fomento y las Instituciones Financieras con participación estatal.

La propuesta de reforma fiscal que este documento recoge está sustentada en la noción del "Estado esencial", la cual define un modelo específico de operación del aparato estatal, caracterizado por el establecimiento de límites concretos a la injerencia del Estado en la actividad económica. Antes de exponer este modelo, es útil revisar algunos indicadores agregados del tamaño del sector público y del comportamiento del gasto en las últimas dos décadas.

Los indicadores tradicionalmente usados para medir el tamaño del Estado son los ingresos fiscales y los gastos del Gobierno General como porcentaje del PBI, y la participación de las empresas estatales en el valor agregado y en la inversión doméstica. Según dichos criterios, entre 1970 y 1985 el sector público no creció significativamente: los ingresos tributarios pasaron de 16.3% a 17.3% del PBI, los gastos de 18.4% a 20.4% del PBI, la contribución del sector público al PBI aumentó de 9.4% a 12.7% del PBI, mientras que al final de este período la inversión pública llegó a 29.4% del total de la

inversión doméstica, con respecto a un 27% inicial⁴. A partir de 1986 el sector público se ha reducido, pero esto ha obedecido al manejo equivocado de la política macroeconómica -de la política fiscal en particular- antes que a un redimensionamiento planificado. En efecto, los controles de precios públicos y la caída en la presión tributaria retrajeron el gasto público, sobre todo en inversión. En contraste, el grado de intervención en la economía a través de regulaciones sí se incrementó (ver Cuadro 1).

Cuadro 1
INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL, PBI DEL SECTOR PUBLICO (% DEL PBI) E INVERSION PUBLICA

	70-77	78-79	80-83	84-85	86-87
Ingresos totales 1/	16.3	17.3	17.4	17.3	14.2
Gastos totales 2/	18.4	19.0	21.3	20.4	17.9
PBI del sector público	9.4	11.8	10.4	12.7	13.1
Inv. Pública % Inv. Total	27.0	21.8	27.8	29.4	25.5

1/ Comprende contribuciones al Seguro Social e ingresos no tributarios.

2/ Excluye pagos de amortización de la deuda.

Fuente: BCRP (1988).

En comparación con otros países de América Latina, el tamaño del Estado, medido por un par de estos indicadores, no es excesivo. A fines de los ochenta el Perú sólo supera a El Salvador, Haití y Paraguay en cuanto a volumen de ingresos fiscales; en términos de gasto se encuentra en el rango medio, bastante por debajo de países como Nicaragua, Chile, Panamá y Costa Rica (Banco Mundial 1988b).

La intervención del Estado también se puede medir a través de la dimensión del sector

4. Para un análisis del crecimiento del sector público en el período 1970-1985 ver Paredes (1987).

empresarial que éste controla. En el Perú, las ventas de las empresas públicas alcanzaron en 1985 un monto equivalente a 26.6% del PBI, y el Estado tiene participación en la propiedad de 120 empresas del sector no financiero, repartidas en una amplia gama de actividades económicas. En catorce de estas empresas el Estado posee menos del 25% de las acciones, en siete entre el 25 y el 50%, en nueve más del 50% y menos del 75%, en once más del 75% y en 79 el 100% de las acciones (Banco Mundial 1988b).

En cuanto al empleo, en abril de 1989 el número de servidores públicos ascendía a 1'070,000 personas, lo cual equivale a 18% de la PEA ocupada y a 28% de la PEA ocupada en el sector moderno. En esa misma fecha existían cerca de 200,000 pensionistas del Estado.

Los anteriores indicadores muestran que el problema no es precisamente el de un Estado sobredimensionado. Puede más bien decirse que se trata de un Estado afectado por problemas de escasos y decrecientes recursos fiscales, situación que es agravada por una inadecuada orientación de dichos recursos.

La participación del gasto del Gobierno Central en el PBI ha fluctuado entre 16 y 24% durante las dos últimas décadas. Un rasgo importante ha sido la alta proporción del gasto corriente: dos tercios del gasto total, fluctuando entre 11 y 16% del PBI (ver Cuadro 2).

El gasto público ha registrado durante estas dos décadas un comportamiento cíclico. En el período 1970-77 creció de manera sostenida, pasando de 15% a casi 20% del PBI, con una tasa promedio de crecimiento anual de 7.4% en términos reales. Este crecimiento se debió en parte al aumento del servicio de la deuda externa, asociado a un endeudamiento creciente para solventar gastos militares: el pago de intereses y el gasto en defensa fueron los rubros que registraron tasas de crecimiento más altas durante este período (16.5 y 15.5% respectivamente). La crisis de balanza de pagos de 1977, sin embargo, obligó a un ajuste económico en 1978 y 1979, el cual contrajo drásticamente el gasto público.

Cuadro 2
GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL: 1970-89
(Estructura porcentual)

	70-77	78-79	80-83	84-85	86-87	1988
GASTOS CORRIENTES	66.6	64.9	66.3	61.1	66.0	66.7
1. Remuneraciones	25.6	17.8	18.8	17.0	21.1	20.5
2. Bienes y Serv.	4.4	2.6	2.8	3.7	4.1	4.7
3. Transferencias	11.2	8.5	9.9	8.9	14.8	15.0
4. Intereses	7.1	18.1	16.5	18.2	10.7	14.3
Deuda interna	3.5	8.2	7.3	4.7	3.8	5.2
Deuda externa	3.6	9.9	9.2	13.5	6.9	9.1
5. Defensa	18.3	18.0	18.3	13.4	15.3	12.1
GASTOS DE CAPITAL	20.0	15.7	17.0	12.7	13.7	10.9
AMORTIZACION	13.4	19.4	16.7	26.2	20.4	22.4
1. Deuda interna	5.2	3.2	2.0	2.0	2.7	0.9
2. Deuda externa	8.2	16.2	14.7	24.2	17.6	21.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
TOTAL (% PBI)	19.5	21.5	22.4	24.2	19.3	15.7

Fuente: BCRP (1988).

El auge de los precios internacionales de los productos de exportación entre 1979 y 1980, y la entrada en operación del Oleoducto Norperuano propiciaron una nueva etapa expansiva del gasto desde 1980 y hasta 1983. A partir de ese año otra vez se contrajo drásticamente el gasto pasando de 19.4% del PBI en 1983 a 12.2% en 1988. Tal reducción fue producto de la decreciente disponibilidad de fuentes de financiamiento: la transferencia neta de recursos externos disminuyó a partir de 1983 y la incapacidad para recaudar impuestos a través de un sistema tributario eficiente dejó como única alternativa el impuesto inflación. Por su parte, la inflación exacerbó la caída de los ingresos tributarios, llevando la presión tributaria de 17% del PBI en 1980 a 5% en 1989.

El comportamiento de los rubros del gasto corriente (bienes y servicios, remuneraciones, transferencias, intereses y defensa) ha sido diverso. Se observa una alta participación de los

gastos en remuneraciones y en defensa, y un paulatino incremento del pago de intereses, que se fue transformando en una pesada carga para el gobierno central. Los intereses, que durante la primera mitad de la década de los setenta representaban alrededor del 10% del gasto corriente, en 1979 correspondían al 30% y en 1985 al 31%. Los bienes, servicios y transferencias son rubros de participación escasa, lo cual parece indicar que durante las últimas dos décadas el gasto corriente no se ha dirigido a redistribuir el ingreso.

Cuadro 3
GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL POR
SECTORES: 1970-87
(Estructura porcentual)

	70-77	78-79	80-83	84-85	86-87
SECTORES ECONOMICOS	18.1	14.5	14.4	9.9	11.3
Agricult. y Aliment.	7.1	6.2	6.2	4.5	5.7
Pesquería	0.8	0.6	0.5	0.1	0.5
Indust. Turismo y Com.	1.5	1.4	0.9	0.4	1.1
Energía y Minas	3.4	2.2	1.6	0.5	0.8
Transportes y Comun.	5.4	4.1	5.2	4.3	3.3
SECTORES SOCIALES	23.8	18.3	19.3	16.7	19.8
Educación	17.5	11.9	13.5	11.8	14.5
Salud	4.8	4.6	4.6	4.3	4.7
Vivienda y Const.	1.3	1.6	1.1	0.4	0.5
Trabajo	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2
SECTORES GENERALES	55.0	65.7	64.1	70.2	65.9
Administ. General	7.2	3.9	5.4	5.3	9.2
Interior	9.0	6.3	7.2	7.0	10.3
Defensa	18.3	18.0	18.3	13.4	15.3
Servicio Deuda	20.5	37.4	33.2	44.4	31.1
PROGRAMAS MULTISECT.	3.1	1.5	2.2	3.3	2.9
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: BCR (1988)

El análisis de la composición sectorial del gasto muestra que la mayor parte de recursos ha sido destinada a los sectores generales (defensa, interior, servicio de deuda y gastos de administración general). En segundo lugar están los sectores sociales (educación, salud y vivienda), mientras que los sectores económicos (agri-

cultura, transportes y comunicaciones, pesquería, industria, energía y minería) ocupan el último lugar. Los sectores generales han tenido una participación creciente, pasando del 55% del total de gastos durante el período 1970-77 al 70% en el período 1984-85 (ver Cuadros 3 y 4). Ello ha ido en detrimento del gasto en sectores sociales y económicos (los que en ese mismo lapso se redujeron del 24% al 17% y del 18% al 10%, respectivamente).

Cuadro 4
GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL POR
SECTORES: 1970-87
(Como porcentaje del PBI)

	70-77	78-79	80-83	84-85	86-87
SECTORES ECONOMICOS	3.5	3.1	3.2	2.4	2.2
Agricult. y Aliment.	1.4	1.3	1.4	1.1	1.1
Pesquería	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1
Indust. Turismo y Com.	0.3	0.3	0.2	0.1	0.2
Energía y Minas	0.7	0.5	0.4	0.1	0.2
Transportes y Comun.	1.0	0.9	1.2	1.0	0.6
SECTORES SOCIALES	4.6	3.9	4.3	4.0	3.9
Educación	3.4	2.6	3.0	2.9	2.8
Salud	0.9	1.0	1.0	1.1	0.9
Vivienda y Const.	0.2	0.3	0.2	0.1	0.1
Trabajo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
SECTORES GENERALES	10.7	14.1	14.4	17.0	12.7
Administ. General	1.4	0.8	1.2	1.3	1.7
Interior	1.7	1.4	1.6	1.7	2.0
Defensa	3.6	3.9	4.1	3.2	2.9
Servicio Deuda	4.0	8.0	7.5	10.7	6.1
PROGRAMAS MULTISECT.	0.6	0.3	0.5	0.8	0.6
TOTAL	19.5	21.5	22.4	24.2	19.3

Fuente: BCRP (1988).

La estructura sectorial del gasto pone de manifiesto que el criterio redistributivo no ha primado en la asignación de los recursos. Así lo demuestran los reducidos porcentajes que se destinan a educación, salud, vivienda y seguridad social. La comparación de los gastos en educación y salud como porcentaje del PBI con una muestra de países latinoamericanos revela la baja prioridad que el Perú asigna a dichos

fines. Este hecho se agrava si se considera que un porcentaje importante del gasto destinado a estos sectores consiste en pago de planillas, y un porcentaje mucho menor corresponde a gasto en bienes, servicios e inversión (ver Cuadro 5).

Cuadro 5
GASTOS EN EDUCACION Y SALUD 1987
(Porcentaje del PBI)

	Salud	Educación
1. Costa Rica	5.5	4.6 (2)
2. Panamá	5.4	5.5 (1)
3. Venezuela	2.2	4.3 (3)
4. Chile	1.9	4.0 (4)
5. Honduras	1.6	3.6 (6)
6. Ecuador	1.2	4.0 (5)
7. Uruguay	1.1	1.7 (10)
8. El Salvador	0.9	2.1 (9)
9. Perú	0.8	2.2 (8)
10. Bolivia	0.6	3.0 (7)
11. Argentina	0.4	1.2 (13)
12. México	0.3	2.0 (11)
13. Paraguay	0.2	1.0 (12)

Nota: Los países han sido ordenados de acuerdo al nivel de gasto en salud. El ranking respecto al gasto en educación aparece entre paréntesis.

Fuente: Banco Mundial (1986).

Finalmente, debe revisarse el comportamiento del gasto del gobierno durante los programas de ajuste. En los tres períodos de ajuste fiscal de las últimas dos décadas (el primero en 1978-79, el segundo en 1984-85 y el tercero en 1988) se percibe que los recortes del gasto público realizados durante estos programas no estaban respaldados por criterios de prioridad, lo cual afectó seriamente los componentes del gasto en sectores sociales (afectando así a la redistribución del ingreso) y los gastos de inversión, principalmente en infraestructura. A la vez, durante los dos primeros programas de ajuste el pago de intereses y la amortización de la deuda externa aumentaron significativamente (ver Cuadro 6).

Cuadro 6
Gastos reales del Gobierno Central: 1970-88
(Variaciones porcentuales: 1970 = 100)

	79-77	85-83	88-86
GASTOS CORRIENTES	-13.5%	-2.8%	-32.4%
1. Remuneraciones	-16.8%	-2.1%	-32.6%
2. Bienes y Servicios	8.5%	34.4%	-31.9%
3. Transferencias	-9.0%	-11.7%	-28.6%
4. Intereses	78.9%	4.2%	-20.8%
Deuda interna	72.8%	-17.2%	25.1%
Deuda externa	84.2%	15.7%	-34.6%
5. Defensa	-49.4%	-12.6%	-45.5%
GASTOS DE CAPITAL	21.1%	-10.5%	-51.9%
SUBTOTAL	-7.6%	-4.1%	-36.1%
AMORTIZACION	56.9%	37.4%	-39.5%
1. Deuda interna	-28.8%	97.6%	-84.4%
2. Deuda externa	97.4%	32.7%	-31.1%
TOTAL	0.6%	4.5%	-36.9%

Fuente: BCRP (1988)

Estos datos revelan que los actuales niveles de gasto público son insosteniblemente bajos y que existe una grave distorsión en la asignación y calidad del gasto. Los principales problemas son el alto componente del gasto corriente, el sobredimensionamiento relativo del gasto en planillas, niveles bajísimos de inversión y una asignación sectorial con casi nulos efectos redistributivos. Asimismo, puede decirse que los programas de ajuste se han caracterizado por la realización de recortes presupuestales sin mayores consideraciones redistributivas -aunque en los tres períodos analizados el recorte en los gastos en salud fue proporcionalmente menor que la reducción total del gasto (ver Cuadro 7).

1.2 El Estado esencial y la asignación óptima del gasto

Dado el deterioro en los niveles de gasto público, su inadecuada composición y calidad, y las consecuentes restricciones de recursos financieros y capital humano, el Estado peruano debe establecer un orden de prioridades para

Cuadro 7
GASTOS REALES DEL GOBIERNO
CENTRAL POR SECTORES
(Variaciones porcentuales: 1970 = 100)

	79-77	85-83	87-86
SECTORES ECONOMICOS	-1.2%	-17.7%	20.1%
Agricultura y Alimentación	-4.8%	4.1%	27.6%
Pesquería	17.0%	-44.1%	138.1%
Industria, Turismo y Comercio	-14.3%	-31.0%	50.4%
Energía y Minas	-20.9%	-40.8%	-15.2%
Transportes y Comunicaciones	26.1%	-29.5%	0.1%
SECTORES SOCIALES	0.8%	2.9%	-23.4%
Educación	-9.6%	2.0%	-29.1%
Salud	21.1%	6.5%	-6.8%
Vivienda y Construcción	52.9%	1.2%	-13.8%
Trabajo	-12.4%	-31.4%	74.7%
SECTORES GENERALES	1.2%	7.1%	-6.7%
Administración General	19.7%	-16.3%	30.9%
Interior	-18.9%	-5.1%	18.8%
Defensa	-49.4%	-12.6%	8.9%
Servicio de la Deuda	67.1%	21.7%	-27.8%
PROGRAMAS MULTISECTORIALES	-6.9%	29.9%	-19.8%
TOTAL	0.6%	4.5%	-8.1%

Fuente: BCRP (1988)

asignar de manera eficiente estos recursos. En esta sección se busca establecer las áreas en las cuales debería concentrarse el gasto público y en qué otras se debe alentar que el sector privado asuma la provisión de bienes y servicios, dada la coyuntura específica que enfrenta el Perú actualmente. Asimismo se proponen algunos lineamientos para elevar la eficiencia y la calidad del gasto en las áreas de intervención estatal.

La experiencia histórica, tanto en el Perú como en muchos otros países, sugiere que el importante papel que corresponde desempeñar al Estado en el proceso de desarrollo debe estar claramente delimitado para evitar un crecimiento excesivo y desordenado del aparato estatal y

una orientación ineficiente de los recursos. Al igual que empresarios y trabajadores, el Estado debe asumir responsabilidades específicas que optimicen el comportamiento de la economía nacional, en función del modelo de desarrollo por el cual opte la sociedad. Ello implica determinar un tamaño mínimo o esencial del Estado, suficiente para cumplir las funciones básicas asumidas.

Antes de destinar recursos al cumplimiento de tareas adicionales, el Estado debe ejercer prioritariamente tres funciones. La primera de ellas es la función reguladora y de "árbitro"; le compete al Estado ejercer un papel directriz y dirimente, en aras de un funcionamiento ordenado de la sociedad civil. La segunda es la función redistributiva, para lo cual debe actuar activa y directamente en la eliminación de la pobreza. Por último está la función productiva. El Estado puede incursionar en la producción, pero es recomendable que se concentre en actividades en las que, por la magnitud de la inversión o por la diferencia entre la rentabilidad social y la privada, el sector privado no interviene.

El cumplimiento de la primera función, además de la defensa y seguridad interna, corresponde a los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Electoral y Judicial). Para cumplir la segunda función, las herramientas básicas con que cuenta el Estado son la tributación y el gasto público. El gasto destinado a fines sociales es el instrumento directo más efectivo, por lo cual debe privilegiarse la educación básica y salud preventiva, protegiendo directamente a los sectores de menores ingresos. Finalmente, el principal objetivo de la función productiva del Estado puede centrarse en complementar la iniciativa privada, priorizando la inversión en infraestructura urbana y rural.

1.2.1 Criterios para la optimización del gasto

A partir de las prioridades expuestas, pueden establecerse una serie de pautas que orienten la asignación del gasto público en los sectores sociales y de infraestructura urbana y rural. Para tal efecto se han establecido los siguientes criterios:

Servicios sociales

El criterio de eficiencia exige que los recursos sean dirigidos allí donde las tasas de retorno social sean más altas. Es ampliamente reconocido que el gasto en educación y salud contribuye de manera importante a elevar la productividad de la fuerza de trabajo. Resulta, por lo tanto, prioritario aumentar la asignación de los recursos que se dirigen a educación y salud que, como vimos, se ha reducido ostensiblemente en los últimos años.

Por otro lado, la escasez de recursos obliga también a ser selectivos en el tipo de servicios que se desea brindar y en los grupos poblacionales a quienes se desea beneficiar. Es conveniente que se eliminen los subsidios generalizados, concentrando el gasto en los servicios más necesitados por los sectores de menores ingresos. Debe optimizarse la asignación de recursos presupuestales, determinando con exactitud cuáles son los grupos poblacionales a los que se quiere beneficiar y cuáles son sus necesidades más urgentes.

En muchos países, es común ver que la mayor parte de los subsidios aplicados en los servicios sociales benefician en mayor grado a los grupos con niveles de ingreso medio o elevados, mientras que sólo una mínima proporción de dichos subsidios llegan a los estratos de ingreso bajo. Una de las razones que explican esta regresividad del subsidio es la inexistencia de un adecuado sistema de tarifas y co-branzas, que beneficie efectivamente a los más pobres. Ejemplo claro de regresividad es la gratuidad generalizada de la enseñanza. Si la educación es gratuita en todos los niveles y, como está demostrado, los costos son crecientes con el nivel educativo, el subsidio a la educación superior es mayor al que recibe la educación primaria. Sin embargo, a la primera tiene acceso sólo una minoría, ubicada en mayor proporción en el segmento poblacional con ingresos más elevados. Otro ejemplo es el de los servicios de salud, donde gran parte del presupuesto se destina a hospitales situados en zonas urbanas, mientras que la mayoría de los pobres del Perú -y de sus enfermos- vive en el campo.

No obstante, es difícil aplicar subsidios dirigidos, ya que no existen metodologías adecuadas para elaborar los presupuestos con esos criterios. Los procedimientos actualmente seguidos se caracterizan por la ausencia de metas claras, por lo cual los programas resultan desvinculados de las necesidades más apremiantes. Los responsables del gasto suelen desconocer las prioridades que la política explícita asigna a los distintos componentes del gasto, y por lo tanto la programación no coincide necesariamente con las necesidades de las entidades que ejecutan el gasto y/o con las de los beneficiarios del mismo.

La experiencia demuestra que cuando existen dificultades de financiamiento, los rubros menos complicados de recortar son los materiales y medicinas. Es difícil reducir el gasto en remuneraciones, lo que se refleja en el aumento de la participación de planillas en el presupuesto global. Además, aun cuando los ingresos reales de los trabajadores públicos han venido cayendo, el crecimiento del número de empleados (por razones políticas) hace que el resultado neto sea el mismo. En estas circunstancias, la eficiencia en la asignación del gasto disminuye notablemente.

En síntesis, los problemas que se deben enfrentar son fundamentalmente dos. Primero, corregir la tendencia decreciente que se observa en el gasto real destinado a educación y salud. En segundo lugar, conseguir que el gasto llegue efectivamente a las poblaciones-objetivo, que deben ser, en primer lugar, las que muestran mayores niveles de pobreza. Para superar las dificultades mencionadas debe establecerse un orden de prioridades en el que, como ya se discutió, la salud preventiva y la educación primaria tengan preferencia.

Son recomendables, además, las siguientes acciones como parte de una reforma inmediata:

- Aplicar un sistema de tarifas selectivas. En general se debe apuntar a recuperar parte de los gastos en los servicios ofrecidos. El criterio general debe ser diferenciar las tarifas: los servicios más usados

por familias con mayores ingresos o cuyo uso genere una alta rentabilidad privada, deben tener tarifas proporcionales a los costos⁵. Los recursos así obtenidos se destinarian a mejorar los servicios que produzcan un alto beneficio social, y a cubrir el costo de los servicios que se acostumbra recortar durante crisis fiscales. Una reforma global en esta dirección puede mejorar la distribución de los subsidios en forma significativa y sin costos adicionales. En general, se trata de aumentar el gasto en los servicios usados por los más pobres, al mismo tiempo que se aumentan las tarifas a los servicios usados por los que tienen más.

- b. Diseñar mecanismos financieros adecuados para la recuperación de los recursos comprometidos. Ello debe hacerse en especial para programas tales como sistemas de seguridad social y sistemas de crédito educativo.
- c. Promover la descentralización de responsabilidades, buscando que los colegios y los hospitales se encarguen de generar parte de sus ingresos y asignen lo recaudado por este concepto a cubrir los costos de los servicios que prestan rutinariamente. La responsabilidad del gobierno central tendría entonces que concentrarse en los programas mayores.
- d. Promover el uso de recursos de entidades no gubernamentales.

Infraestructura básica

El concepto de infraestructura básica abarca los servicios de electricidad, agua, construcción, mantenimiento de carreteras y transporte. El gasto del gobierno en estas áreas se justifica

por el tamaño de la inversión requerida, el largo período de maduración y las dificultades para privatizar algunos de estos servicios (al menos en el corto plazo). Por otro lado, el desarrollo de la infraestructura urbana y rural tiene un efecto positivo sobre la productividad y, en consecuencia, sobre el crecimiento; tiene entonces, altos retornos sociales.

En tanto existan agentes privados que estén dispuestos a intervenir en estas actividades, el Estado peruano debe orientar su intervención a regular dicho mercado, antes que a participar directamente. La debilidad del aparato administrativo estatal peruano puede siempre verse aliviada si algunas responsabilidades son derivadas hacia el sector privado. Esto es posible, por ejemplo, en el caso del transporte, donde se puede sustituir la intervención directa por políticas financieras que canalicen recursos hacia dicha actividad y que, en general, eliminen las distorsiones existentes en el mercado de capitales.

En los casos en los que no se pueda promover la intervención de agentes privados o desarrollar un mercado competitivo, la intervención directa es la única alternativa viable. En tal caso, debe determinarse una política de tarifas por el uso del servicio, buscando recuperar parcial o totalmente lo invertido.

En este rubro de gasto existen tres problemas básicos. En primer lugar, la infraestructura existente es inadecuada e insuficiente, situación que se ha visto agravada porque su deterioro reciente no ha sido compensado, afectando negativamente la producción y los precios. El deterioro de las carreteras, por ejemplo, ha elevado significativamente los costos del transporte, encareciendo los productos que vienen del campo a la ciudad; lo mismo puede señalarse con respecto a la infraestructura portuaria y la competitividad del sector exportador del país.

5. A menor prioridad del servicio, la proporción de la tarifa respecto al costo debería ser mayor. La prioridad del servicio debe establecerse en base a la situación económica del grupo que se beneficia de éste. Incluso, el criterio de tarifas proporcionales a los costos podría extenderse a otros servicios públicos, para evitar el uso innecesario de ellos y poder identificar algunas prioridades. Para no perjudicar a los sectores de bajos ingresos, pueden establecerse tarifas diferenciales basadas, por ejemplo, en el lugar de residencia.

En segundo lugar, los controles, regulaciones y subsidios a ciertos servicios públicos han inhibido el desarrollo del sector privado, que ha enfrentado una competencia desfavorable o ha sufrido mermas en su rentabilidad: los controles de alquileres, por ejemplo, desalientan la inversión en vivienda. Por último, los subsidios indiscriminados no han favorecido a los más pobres. Basta recordar que el cuartil más pobre de la población urbana no tiene acceso a agua potable; esta población debe comprar el agua a proveedores privados a un precio bastante mayor que el cobrado por la Empresa de Servicios de Agua Potable (SEDAPAL).

Las orientaciones para una reforma en el mediano plazo respecto al gasto en infraestructura básica son las siguientes:

- Decidir qué servicios debe proveer el Estado directamente y cuáles no, estableciendo además cuáles deben estar subsidiados. El transporte y la vivienda son sectores en los que la actividad privada puede ser eficiente si se dan facilidades para la libre entrada y se brinda un financiamiento adecuado. Por lo tanto, el Estado debe concentrar sus recursos financieros y administrativos en áreas como la construcción y mantenimiento de caminos, facilidades portuarias, servicios de agua y electricidad. En estos dos últimos servicios es deseable la recuperación de costos.
- Coordinar con los organismos públicos (gobiernos locales y empresas públicas) la descentralización de servicios.
- Desarrollar adecuadas políticas de precios, tarifas y subsidios⁶.

El desarrollo de la infraestructura rural enfrenta dos problemas adicionales. El primero es el deficiente nivel de inversión en irrigaciones y en carreteras, reflejado en la pobreza y aislamiento de muchos pueblos.

El segundo es el limitado acceso de los pueblos más pobres a estos servicios: la electrificación rural no ha llegado a muchos lugares y, en el caso del agua, existe una distribución regresiva de subsidios en la zona rural porque el servicio tampoco llega a dicha zona.

Una forma de mejorar la eficiencia del gasto en estos rubros es la descentralización de la decisión, inversión, mantenimiento y supervisión de los servicios. Estas responsabilidades pueden ser asumidas por organismos no gubernamentales que incorporen a la población del lugar. La responsabilidad del gobierno central se limitaría a prestar asistencia técnica para la capacitación de la población y a regular las metas, con el objetivo ya mencionado de dirigir correctamente los subsidios a los sectores más pobres.

Esta recomendación no implica que la descentralización sea completa, ni implica disminuir las funciones del gobierno central. Sugiere más bien un cambio de esas funciones, cambio que consiste en dejar de ofrecer directamente muchos servicios y más bien ayudar a las comunidades locales a organizarse. Como en las zonas rurales la presencia del gobierno es por lo general débil, es preferible confiar en las organizaciones no gubernamentales locales.

1.2.2 Política de empleo y remuneraciones

Uno de los aspectos fundamentales del manejo fiscal es la política de empleo y remuneraciones en el sector público. Durante los últimos dos decenios el empleo público ha crecido de modo considerable, mientras los ingresos reales de los trabajadores de dicho sector disminuían sostenidamente. Tal es el resultado de la estrategia que se suele aplicar cuando es necesario reducir el déficit público: se prefiere mantener el número de trabajadores a costa de reducir las remuneraciones reales⁷.

6. Este tema se desarrolla en detalle más adelante.

7. Las remuneraciones reales en el sector público han caído mucho más que en el sector privado: entre 1979 y 1984 disminuyeron 57%, mientras que en el sector privado sólo se redujeron en 22%.

Por lo tanto, persiste el problema de la elevada participación de las planillas dentro del gasto del gobierno, asociado a un exceso de servidores públicos y a una incapacidad de asignar recursos a la inversión.

Es importante considerar los rasgos del factor trabajo en los sectores público y privado, para evaluar si la discriminación de salarios se adecúa a la calificación de los trabajadores. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV), realizada entre junio de 1985 y julio de 1986, los trabajadores del sector público tienen en promedio un nivel educativo superior al de los del sector privado: las cifras favorecen a aquéllos tanto en el número de años de educación como en la proporción de trabajadores con un diploma universitario⁸.

Los salarios bajos en el sector público han provocado una drástica disminución de los niveles de productividad, y en general han afectado negativamente la calidad y motivación del empleado, obligándolo a buscar empleo complementario en diversas formas. Existe un alto porcentaje de servidores públicos que para aumentar su ingreso recurren a un trabajo adicional en el sector privado, la mayoría efectuando algún tipo de trabajo independiente⁹.

La existencia de trabajadores con empleo complementario en el sector público se explica

por los menores salarios en este sector. No obstante, el que estos trabajadores no se trasladen de manera definitiva al sector privado responde a que, pese al bajo salario, existen otros beneficios que estimulan a no cambiar de empleo (estabilidad laboral, vacaciones pagadas, licencias por enfermedad pagadas, pensiones de retiro, seguridad social). Estos beneficios, aunque deficientes, son generalmente mayores que los que brinda el sector privado. Los trabajadores del gobierno pueden así gozar de los beneficios de ser empleado público y al mismo tiempo tener un ingreso adicional que compense su bajo salario.

Los efectos negativos de las bajas remuneraciones son razón suficiente para modificar la política de empleo y salarios del sector público. Se debe atacar el problema mediante una reducción del número de empleados públicos, evitando así una mayor caída del salario real. Sin embargo, una política de despidos masivos sin brindar una alternativa no sería sostenible por mucho tiempo sin generar problemas sociales y políticos explosivos. Por lo tanto, es necesario crear programas de capacitación y reentrenamiento para que los empleados públicos puedan ser absorbidos por el sector privado. Más aún, puede pensarse en establecer un subsidio al sector privado, que le permita contratar mano de obra declarada excedente en el sector público¹⁰.

8. En promedio los servidores públicos han recibido 11.0 años de educación, mientras que los trabajadores del sector privado sólo 9.2 años. Asimismo, mientras que el 22% de los servidores públicos tienen un diploma universitario, sólo el 8% de los trabajadores del sector privado lo tienen.
9. Según la encuesta mencionada, 27% de los empleados públicos declararon tener un segundo empleo, al que se dedicaban fuera de su jornada laboral normal y/o durante los fines de semana. Este porcentaje podrá estar aun subestimado, pues parte de este trabajo complementario se realiza a veces durante la jornada laboral. En el sector privado sólo un 14% declaró tener un trabajo complementario.
10. Estos trabajadores seguirían siendo pagados por el gobierno durante un determinado número de meses, al cabo de los cuales el sector privado tendría la libertad de emplearlos o no.

II. REFORMA TRIBUTARIA: POLITICA Y ADMINISTRACION

Esta sección presenta un diagnóstico del sistema tributario peruano, identificando sus principales problemas. A partir de ello, se proponen lineamientos y acciones concretas para la realización de una reforma tributaria global.

La sección se divide en cuatro partes. En la primera se describe y analiza el sistema tributario, revisando su composición, el rendimiento de los principales impuestos, la concentración de la recaudación y las principales exoneraciones e incentivos tributarios vigentes. Luego se hace un diagnóstico de los principales problemas de la administración tributaria, buscando identificar las restricciones que podrían dificultar la aplicación de una reforma. En la tercera parte se discuten los objetivos del nuevo sistema tributario y las limitaciones para lograrlos, exponiendo las principales modificaciones que abarca la reforma que este documento propone. Las estimaciones del rendimiento esperado del nuevo sistema se presentan en la cuarta sección.

2.1 Descripción y análisis del sistema tributario

Los ingresos del gobierno central en el Perú provienen principalmente de cinco impuestos: el impuesto único a la renta, que grava las utilidades de las empresas y los ingresos de las personas; el impuesto general a las ventas (de bienes y servicios); el impuesto selectivo al consumo, aplicable sobre un conjunto de bienes (principalmente combustibles, cerveza, aguas gaseosas, cigarrillos, automóviles y otros bienes suntuarios); los impuestos al comercio exterior; y el impuesto al patrimonio empresarial.

La recaudación proveniente de estos impuestos representó durante la década de los setenta entre el 80 y 90% del total de ingresos tributarios. Luego de la simplificación y el reordenamiento tributario dispuestos por el Decreto Legislativo 362 en diciembre de 1985, la participación del conjunto de estos impuestos ha superado el 90%. Sin embargo, esta relativa estabilidad oculta una marcada variabilidad en el aporte de cada uno de ellos.

El impuesto único a la renta está entre los que mayor variabilidad han mostrado. Llegó a constituir el 30% de los ingresos tributarios en 1970, para luego caer al 13% en 1978. En la actualidad representa el 22% de la recaudación. Estas fluctuaciones han estado asociadas a coyunturas favorables o adversas de los precios internacionales, puesto que depende en gran medida de las utilidades de las empresas mineras exportadoras.

Por su parte, el impuesto general a las ventas (IGV), que entre 1975 y los primeros años de la década de los ochenta representó cerca de 30% de los ingresos tributarios, ha disminuido notablemente su importancia, llegando en 1987 a representar apenas el 12%. En 1988 su participación aumentó a 22%, luego de la elevación de la tasa impositiva a 15%.

Contrariamente, la participación del impuesto selectivo al consumo (ISC) -que estuvo alrededor de 10% hasta 1980- ha crecido significativamente hasta llegar casi a un 40% de la recaudación total a mediados de la década de los ochenta. La caída en el precio real de los combustibles a partir de 1986, uno de los principales rubros afectos a este impuesto, ha motivado que su participación disminuya a 30% en 1988.

Los impuestos al comercio exterior participaron de modo creciente hasta 1981; entre 1978 y dicho año oscilaron entre 35 y 40%. Su importancia a lo largo del tiempo ha variado según el volumen de comercio exterior, los precios internacionales (en el caso de los impuestos a la exportación), y la política comercial. En la actualidad constituyen el 20% de los ingresos tributarios.

Por su parte, la recaudación del impuesto al patrimonio empresarial ha sido poco significativa. Durante el período considerado osciló entre 2 y 4% del total de ingresos tributarios.

Cuadro 8
INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO
CENTRAL: 1970-88
(Porcentaje del PBI)

	70-77	78-79	80-83	84-85	86-87	1988
ING. TRIBUTARIOS	11.8	14.4	14.2	13.5	10.5	9.4
1. Renta	3.3	2.8	3.2	2.0	2.2	2.0
2. Patrimonio	0.6	0.6	0.5	0.4	0.5	0.5
3. Importación	2.3	2.0	2.7	2.8	2.1	1.4
4. Exportación	0.4	2.1	1.0	0.2	0.1	0.1
5. Prod. y Consumo	4.8	6.5	6.3	7.4	5.2	4.8
IGV	3.2	4.4	4.3	2.8	1.3	2.0
ISC	1.2	1.9	1.9	4.5	3.9	2.6
Otros	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
6. Otros Tribut.	0.3	0.5	0.5	0.7	0.3	0.6
ING. NO TRIBUTARIOS	1.6	1.3	1.3	2.0	0.9	0.7
DOC. VALORADOS	-0.2	-0.9	-1.0	-1.0	-0.7	-0.5
CERTEX	-0.2	-0.8	-0.5	-0.7	-0.4	-0.4
Otros	-0.1	-0.1	-0.5	-0.4	-0.3	-0.2
TOTAL	13.2	14.8	14.4	14.4	10.6	9.5

Fuente: BCRP (1988)

Un segundo aspecto que debe ser revisado es el rendimiento de esta recaudación. Durante la mayor parte de los años setenta los ingresos fiscales tuvieron cierta estabilidad, fluctuando entre 12 y 14% del PBI. Pese a la caída en el rendimiento del impuesto a la renta, esta estabilidad pudo conseguirse gracias a la mayor cobertura de los impuestos a los bienes y servicios (IGV e ISC) y a un marcado aumento de los impuestos a las exportaciones. Hacia finales de esa década los ingresos fiscales aumentaron hasta llegar a 17% del PBI. Este incremento refleja una dependencia de la recaudación tributaria respecto a la evolución del sector externo: durante estos años el alza en los precios internacionales de los productos de exportación tradicional elevó la recaudación tanto del impuesto a la renta como del impuesto a la exportación.

A principios de los ochenta, y con precios internacionales más moderados, la recaudación

cayó casi hasta 14% del PBI. Los ingresos del fisco empezaron a independizarse del sector externo y pasaron a depender de los impuestos a los combustibles. Salvo en 1983, cuando la presión tributaria se redujo a raíz de la aguda recesión (el PBI cayó en 12%), entre 1980 y 1985 se mantuvo la recaudación alrededor de 14% del PBI (ver Cuadro 8).

Pese a la estabilidad de este indicador global, durante los ochenta se produjeron cambios sustantivos en las fuentes de recaudación. Por un lado cayó fuertemente el rendimiento de los impuestos a la renta, al patrimonio y a las exportaciones; por el otro, el rendimiento de los impuestos a la producción y al consumo aumentó merced a la subida del precio y del impuesto a los combustibles. Así, los impuestos indirectos fueron aumentando su participación a medida que disminuía la de los impuestos directos (ver Cuadro 9).

Cuadro 9
IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS
DEL GOB. CENTRAL: 1970-88
(Estructural porcentual)

	70-77	78-79	80-83	84-85	86-87	1988
IMPUESTOS DIRECTOS	37.7	41.5	36.1	22.2	27.5	27.2
1. Renta	27.8	19.4	21.8	14.7	21.1	21.1
2. Patrimonio	5.3	3.9	3.8	2.9	4.4	5.5
3. Exportación 1/	4.2	16.7	8.5	3.7	1.9	0.6
4. Reval. activos	0.3	1.5	2.0	1.0	0.1	0.0
IMP. INDIRECTOS	60.0	56.6	62.6	73.6	69.8	66.0
1. Prod. y Cons. 2/	40.2	42.6	43.5	52.9	49.3	50.9
2. Importación	19.8	14.0	19.1	20.7	20.5	15.2
OTROS	2.4	1.9	1.3	4.2	2.7	6.8
1. Amnistía Trib.	1.8	1.4	0.7	2.6	0.3	0.3
2. Otros Ing. Tribut.	0.5	0.4	0.6	1.6	2.3	6.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1/ Incluye impuestos a la exportación tradicional.

2/ Excluye impuesto a las exportaciones.

La presión tributaria en el Perú es significativamente menor al promedio internacional. Al comparar los ingresos tributarios peruanos con los de dos grupos de países caracterizados por un ingreso per cápita cercano al del Perú¹¹, se aprecia que la recaudación tributaria peruana es inferior a la mitad del promedio en cualquiera de los dos grupos (ver Cuadro 10).

Cuadro 10
INGRESOS TRIBUTARIOS COMPARADOS
CON UNA MUESTRA DE PAISES DE
INGRESO PER CAPITA SIMILAR
(Porcentaje del PBI)

	Grupo I	Grupo II	Perú
Imp. a la Renta	5.1	4.6	1.7
Imp. a la Prod. y al Cons.	5.9	5.3	4.0
Imp. al Com. Exterior	4.3	5.5	0.8
Otros impuestos	1.9	1.6	1.0
Ing. Trib. del Gob. Central	17.1	16.9	7.4
Total Ingresos	20.9	23.4	8.0

Nota: Grupo I: Ingreso per cápita entre US\$ 500 y US\$ 1,000.

Grupo II: Ingreso per cápita entre US\$ 1,000 y US\$ 1,600.

Fuente: Banco Mundial (1988b).

La comparación también es desfavorable en términos de equidad, ya que el impuesto a la renta representa en el Perú solo el 22% de los ingresos tributarios, mientras que el promedio en cualquiera de los dos grupos es de 28%. Esta baja presión tributaria es el reflejo de un sistema que concentra la recaudación en pocos contribuyentes, que otorga múltiples deducciones, exoneraciones, incentivos, y que enfrenta una gran evasión.

En el Perú, según cifras de la Dirección General de Contribuciones (DGC), el número de asalariados y trabajadores independientes que presentan declaración jurada equivale al 4% de la PEA ocupada. Asimismo, de las 498,000 declaraciones presentadas por empresas y personas naturales en el ejercicio gravable 1985, sólo el 18% correspondió a contribuyentes afectos. De las 264,000 declaraciones juradas de personas con ingresos provenientes de trabajo dependiente (5ta. Categoría), sólo el 14% correspondió a contribuyentes afectos.

Adicionalmente, la recaudación está muy concentrada al interior del grupo de contribuyentes afectos. En 1984, el 43% de la recaudación de los impuestos que controlaba la DGC provenía de 24 empresas en las que el Estado tiene participación mayoritaria, mientras que otro 13% provenía de 576 empresas (Casanegra 1984). De ese modo, 600 contribuyentes aportaban 56% de la recaudación total. Esta concentración era mucho más evidente en el caso del IGV, donde sólo 40 contribuyentes aportaban 62% del total del impuesto. En cuanto al impuesto a la renta de personas jurídicas, en 1985 sólo 50 empresas aportaban 63% del total recaudado y las primeras 400 empresas aportaban 90%; en cuanto al impuesto a la renta de personas naturales (que incluye pequeños negocios), 50 contribuyentes aportaban 23% del total y 700 aportaban 50% (ver Cuadro 11).

La principal razón de esta concentración es el exagerado nivel de exoneraciones e incentivos tributarios existentes. Entre los argumentos que han justificado el otorgamiento de estos beneficios están promover la descentralización (incentivando la instalación de industrias en provincias, en zonas de Selva, frontera y en zonas declaradas en emergencia), promover el ahorro y el mercado de capitales (a través del crédito tributario a la adquisición de valores), promover el desarrollo de la pequeña empresa, promover las exportaciones (con mecanismos como el Certificado de Reintegro Tributario -CERTEX-, el

11. El primer grupo es de países con un ingreso per cápita entre US\$ 500 y US\$ 1,000, y el segundo está formado por países con un ingreso per cápita mayor que US\$ 1,000 y menor que US\$ 1,600.

Cuadro 11
IMPUESTO A LA RENTA: CONCENTRACIÓN
DE CONTRIBUYENTES

Tramos de Contribuyentes	Personas Jurídicas		Personas Naturales	
	Porcentaje	Porc. Acum	Porcentaje	Porc. Acum.
1-50	63.4	63.4	23.4	23.4
51-100	11.5	74.9	4.7	28.0
101-150	5.4	80.3	3.4	31.4
151-200	3.3	83.7	2.9	34.3
201-250	2.2	85.9	2.5	36.8
251-300	1.8	87.7	2.1	38.9
301-350	1.4	89.1	1.9	40.8
351-400	1.1	90.2	1.7	42.4
401-450	0.9	91.1	1.5	44.0
451-500	0.7	91.8	1.4	45.4
501-550	0.6	92.4	1.3	46.7
551-600	0.5	92.9	1.2	47.9
601-650	0.5	93.4	1.2	49.1
651-700	0.4	93.8	1.1	50.2
TOTAL	100.0		100.0	
	(38,075)		(461,078)	

Fuente: DGC (Declaraciones Juradas de 1985)

pago del IGV usando documentos valorados expedidos por el Tesoro Público y la exoneración de impuestos a la importación de bienes bajo la modalidad de internamiento temporal). Se ha buscado también abaratar los bienes y servicios de primera necesidad (a través de la exoneración del IGV), promover el desarrollo de las actividades agropecuarias y agroindustriales (exonerándolas de los impuestos a la renta y al patrimonio), apoyar al sector minero (con la exoneración parcial del impuesto al patrimonio empresarial), y atraer a la inversión extranjera.

La aplicación de estos incentivos ha exigido sofisticaciones en la estructura tributaria (mediante la inclusión de tasas diferenciales, exoneraciones y el uso de créditos contra el pago de algunos impuestos) que son inconsistentes con la debilidad de la administración tributaria peruana. Pese al evidente efecto corrosivo de estos incentivos tributarios sobre el ingreso fiscal y la administración tributaria, existe una enorme resistencia a su eliminación; con el tiempo se han ido cimentando en la estructura tributaria¹².

Por otro lado, aunque el sistema tributario peruano ha pretendido mejorar la distribución del ingreso recurriendo a un mecanismo de gravamen proporcional -una escala del impuesto a la renta con tasas marginales crecientes con el ingreso-, la efectividad de este mecanismo ha sido escasa porque el impuesto a la renta de las personas naturales representa en el Perú menos del 2% del PBI. En la actualidad es incluso menor a 1% del PBI. Otra forma de afectar la distribución del ingreso mediante la tributación ha sido el uso de impuestos selectivos a los bienes suntuarios.

2.2 La administración tributaria

La administración de los ingresos del Gobierno Central ha estado a cargo de la Dirección General de Contribuciones (DGC), en el caso de los tributos internos, y de la Dirección General de Aduanas (DGA), en el caso de los tributos a las operaciones de comercio exterior¹³. Los tributos administrados por la DGC constituyen el 80% del total de ingresos fiscales.

Los recursos económicos con que cuenta la DGC son los que le asigna el Tesoro Público, que son aprobados anualmente en la Ley General de Presupuesto del Sector Público. Como no

12. En el apéndice se describe detalladamente el esquema de incentivos y exoneraciones vigente en el sistema tributario peruano.

13. En 1989 estas instituciones fueron reemplazadas por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y la Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD), respectivamente. La ley les faculta autonomía económica y administrativa, pero hasta la fecha el funcionamiento de estas instituciones es muy similar al de sus predecesoras, no habiendo ocurrido reformas sustanciales. De ahí la vigencia del análisis que sigue.

tiene recursos propios, la DGC está sujeta a las normas generales de aprobación y ejecución del gasto público. Además, como cualquier dependencia estatal, está sujeta a políticas de austeridad cuando surgen dificultades fiscales. Estas restricciones suelen provocar ineficiencias en la asignación de sus recursos financieros.

La organización de la DGC tiene como principal inconveniente la existencia de un número excesivo de oficinas (direcciones) que dependen directamente del Director General¹⁴. En cuanto a recursos humanos, la DGC contaba en 1988 con 3,150 trabajadores, de los cuales 2,098 (67%) se encontraban en la sede central (Lima) y 1,052 (33%) en las 26 sedes descentralizadas. Dicho personal lo constituyen un 7% de directivos, 29% de profesionales, 48% de técnicos y 16% de trabajadores administrativos. La calificación de los profesionales es baja, y sólo unos pocos han seguido cursos de especialización.

La administración tributaria tiene, además de los problemas que aquejan a la administración pública peruana en general, una problemática propia, especialmente referida a la cantidad y calidad del personal, limitaciones de recursos económicos, disponibilidad de infraestructura y sus relaciones con otras instituciones. Muchas de las deficiencias actuales no son recientes, sino que datan de muchos años atrás.

En primer lugar, durante los últimos veinte años el número de empleados de la DGC se ha duplicado largamente, lo que no tiene justificación pues no han aumentado ni las funciones, ni el número de contribuyentes, ni el monto recaudado. Por efecto de esta burocratización han disminuido las remuneraciones reales de sus trabajadores en casi 70%, pues los recursos presupuestales para el pago de planillas se ha reducido en 27% (ver Cuadro 12).

En segundo lugar, el personal de la administración tributaria carece de capacitación adecuada para el desempeño de sus funciones. Este problema se origina en las bajas remunera-

Cuadro 12
GASTO EN REMUNERACIONES
DE LA DIRECCIÓN GENERAL
DE CONTRIBUCIONES
(Índice 1971 = 100)

	Gasto en Remunerac. (Índice)	Número de Empleados (Índice)	Sueldo promedio (Índice)
1971	100	100	100
1972	102	105	97
1981	71	123	58
1982	82	123	66
1983	58	152	38
1984	51	167	31
1985	43	184	24
1986	51	202	25
1987	73	222	33

Fuente: DGC.

ciones en relación al sector privado (lo cual impide atraer a los mejores profesionales y dificulta la capacitación autónoma del personal que se asimila), la inexistencia de procesos de evaluación y selección adecuados para contratar nuevo personal, y la ausencia de programas de capacitación. Esta falta de capacitación y el deficiente nivel profesional del personal entorpece los métodos para combatir la evasión: sólo están adecuadamente fiscalizados los grandes contribuyentes y en general, no existen programas eficaces de fiscalización.

En tercer lugar, los recursos económicos de la DGC han caído significativamente, atentando contra la calidad del servicio. Si se observa la evolución de los gastos de la DGC, sorprende el aumento del rubro planillas y la disminución del gasto en bienes, servicios y transferencias. La caída en la asignación para bienes y servicios ha motivado una escasez de materiales de trabajo, insuficiencia de unidades de transporte (lo cual hace ineficiente el servicio al contribuyente y el control de la evasión tributaria) y

14. La organización de la DGC consiste en siete direcciones de línea, siete oficinas de apoyo y una oficina de coordinación departamental.

un deterioro en el mobiliario de las oficinas, teniendo que desarrollarse el trabajo en ambientes inadecuados¹⁵. En las oficinas descentralizadas el problema es mayor, pues los empleados se ven obligados a llevar su propio mobiliario. El descenso en las asignaciones para transferencias ha recortado los viáticos y refrigerios para el personal que realiza labores de campo.

En cuarto lugar, la DGC no tiene una infraestructura adecuada, al punto de no disponer de un sistema propio de información y procesamiento de datos. Es la Oficina de Informática y Estadística (OFINE) la que le presta este servicio, al igual que a todas las dependencias del Ministerio de Economía y Finanzas. La DGC ha intentado poner en operación una oficina de planeamiento y procesamiento de datos, pero la falta de recursos económicos ha impedido que la tentativa sea exitosa.

Finalmente, existen problemas en la delimitación de funciones y en la relación con otras instituciones. Algunas de las tareas propias de la administración tributaria son desarrolladas por otros organismos: la cobranza coactiva de impuestos y la decisión sobre facilidades financieras para el pago de impuestos, por ejemplo, están a cargo del ente recaudador (el Banco de la Nación)¹⁶. La DGC tampoco tiene acceso a la información confidencial necesaria para desarrollar programas de control de evasión tributaria. Por último, al depender económica y administrativamente del Ministerio de Economía ve restringida su capacidad para tomar decisiones y ejecutar acciones relacionadas con el control de la evasión.

2.3 Propuesta de reforma tributaria

Los problemas que enfrenta el sistema tributario peruano son múltiples. El excesivo

número de impuestos (de los cuales sólo cinco tienen una recaudación significativa), la complejidad y el exceso de exoneraciones y beneficios, la diversidad de tasas, la base tributaria erosionada -que además es fuertemente dependiente de la evolución del sector externo y de los precios relativos claves- y la débil administración tributaria, han llevado a un reducido cumplimiento tributario y a la concentración de la recaudación en pocos contribuyentes.

Algunos de los problemas son coyunturales. La hiperinflación y la recesión han causado una caída vertiginosa de la recaudación, generando bajísimos coeficientes de presión tributaria. En el último trimestre de 1989 la presión tributaria fue equivalente al 5% del PBI, estabilizándose en esa tasa; sin embargo, si se agudiza el rezago cambiario y si la tasa de inflación supera el 30% mensual, la presión tributaria podría llegar a 3% del PBI.

El estado actual del sistema tributario es el resultado de la falta de definición de los objetivos de la tributación. Tal indefinición se pone de manifiesto en el intento de utilizar simultáneamente los impuestos como instrumentos de recaudación, descentralización, promoción de inversiones, promoción del mercado de capitales y de redistribución del ingreso. Asimismo, es consecuencia del abandono en que se encuentra la institución encargada de administrar los tributos.

No obstante, aunque es cierto que la reducida recaudación actual se debe en gran parte a la hiperinflación y al proceso recesivo, la eliminación de estos fenómenos no asegura que se llegue a niveles de recaudación suficientes para financiar el desarrollo. La sostenibilidad del programa de estabilización del cual forma parte esta propuesta¹⁷ y el empleo del sistema tributario como estímulo al crecimiento y al desarrollo,

15. La falta de presupuesto impide a los empleados de la DGC disponer de los boletines tributarios, del diario oficial con las normas tributarias del día, de sellos en buen estado y de útiles de escritorio en general. Asimismo, no se cuenta con las unidades de transporte necesarias para repartir oportunamente los talonarios de cupones para el pago de impuestos y las notificaciones de acciones de fiscalización tributaria, entre otros documentos tributarios que es necesario hacer llegar al contribuyente.

16. Los términos para la ejecución de estas funciones son determinados por Banco de la Nación, restando así autonomía a la administración tributaria.

17. Ver Paredes y Sachs (1990).

requieren una reforma tributaria global que incluya modificaciones en la estructura y en la administración de los impuestos.

Una condición indispensable para el éxito de esta reforma es la modificación inmediata de la administración tributaria¹⁸. Durante los últimos diez años se ha hablado mucho de la necesidad de transformar el sistema tributario, pero aludiendo sólo a una reforma parcial de la estructura tributaria. La reforma de la administración se ha olvidado, y los intentos por realizarla se han limitado a algunas tentativas fracasadas de reorganización de las direcciones de Aduanas y Contribuciones.

La reforma que aquí se propone apunta a llegar a un sistema tributario cuya prioridad sea recaudar eficientemente una suma significativa de impuestos¹⁹. La eficiencia es entendida como la capacidad del nuevo sistema tributario de recaudar el máximo monto posible al menor costo, minimizando la distorsión en los precios relativos. Esta función recaudadora sólo puede ser cumplida si el sistema tributario es compatible con una administración simple y de fácil entendimiento para los contribuyentes.

La simplificación tributaria, vista inicialmente como un medio para conseguir los fines de la reforma, constituye también un fin en sí misma. Se aliviaría así la labor de la administración tributaria, permitiéndole concentrarse en áreas directamente relacionadas con la fiscalización y el control de la evasión.

La función redistributiva del sistema tributario debe ser cuidadosamente analizada, pues suele existir conflicto entre los objetivos de redistribuir y de recaudar con eficiencia. La mayoría de veces, los beneficios que protegen a los estratos de ingresos bajos y la existencia de

tasas marginales muy altas para los grupos de mayores ingresos complican el sistema, introducen distorsiones, fomentan la evasión y dificultan la administración del impuesto. Esto no ocurre, por ejemplo, con los impuestos selectivos al consumo, que son de fácil recaudación y que, al gravar bienes suntuarios, pueden ser de naturaleza progresiva²⁰. En general, el Estado puede aplicar políticas de distribución más efectivas a través del nivel y la composición del gasto público.

Por otro lado, los sistemas tributarios orientados a beneficiar a actividades o regiones específicas requieren de administraciones desarrolladas, que cuenten con recursos humanos y materiales capaces de fiscalizar y controlar eficientemente. Este es un proceso de larga maduración; sólo si se fortalece la administración se podrá sofisticar los dispositivos tributarios. Más aún, es importante que se evalúe cuán efectivos son estos beneficios para estimular la inversión y el crecimiento, pues sus efectos no parecen haber sido importantes en el pasado. El uso generalizado de incentivos para promover la redistribución, la industrialización, la descentralización y el crecimiento ha complicado tanto al sistema tributario que imposibilita una administración eficiente en las actuales circunstancias.

Por tales limitaciones, el sistema tributario debe ser usado en primera instancia como instrumento recaudador, para lo cual se requiere simplicidad y transparencia. La mejor forma en que un sistema tributario puede promover el crecimiento en un país como el Perú es recaudando impuestos para financiar los gastos sin generar inflación. Es preferible realizar la redistribución del ingreso y el fomento de ciertas actividades o regiones mediante la asignación adecuada del gasto público.

18. Tradicionalmente, las reformas tributarias en países en desarrollo han descuidado los necesarios cambios en la administración, concentrándose en la estructura tributaria.

19. La meta es que se recaude 18% del PBI a partir de 1993. En este monto no se incluye las contribuciones al Instituto Peruano de Seguridad Social.

20. Esto es particularmente cierto en el caso de gasolina para automóviles, ya que la proporción del gasto destinada a consumo de gasolina es creciente con el nivel de ingreso.

2.3.1 El nuevo sistema tributario

El sistema tributario que se propone está basado en cuatro impuestos de cobertura general: el impuesto a la renta, el impuesto al valor agregado, el impuesto selectivo al consumo y los aranceles a la importación. Se debe procurar que estos impuestos tengan una base tributaria muy amplia -para lo cual será necesario eliminar las exoneraciones-, que el número de tasas sea el estrictamente necesario y que las tasas no sean elevadas, a fin de no fomentar la evasión. Pese a su simplicidad, este sistema tiene un alto grado de progresividad: la existencia de un impuesto al patrimonio, de escalas diferenciadas en el impuesto a la renta -con un mínimo exento- y la concentración del impuesto selectivo al consumo en bienes y servicios consumidos mayormente por sectores de altos ingresos, aseguran la progresividad del sistema.

Impuestos a la renta y al patrimonio

El impuesto a la renta debe cubrir todas las actividades económicas, sin exoneraciones. En el impuesto a las personas naturales, que incluye tanto a asalariados como a trabajadores independientes, se propone establecer una escala progresiva con tres tramos de ingresos que estarán delimitados en función al ingreso mínimo vital. Las tasas correspondientes a estos tramos serían 0, 15 y 30%, respectivamente²¹.

La eliminación de todas las exoneraciones que afectan a este impuesto tiene sentido en tanto las actualmente vigentes están orientadas a proteger a los trabajadores de ingresos bajos (v.g. pensionistas); una vez establecido el ingreso mínimo no gravable, resultarían redundantes. Debe tenerse en cuenta que lo que se propone eliminar son las exoneraciones, no las deducciones para determinar la renta imponible, que deben ser las usuales (cargas de familia y gastos médicos).

Respecto al impuesto a las personas jurídicas, se propone eliminar todos los incentivos y exoneraciones existentes (por ejemplo, a la reinversión de utilidades) y disminuir la tasa vigente de 35% a 30%. Tanto las utilidades no distribuidas como los dividendos estarían afectos²². La eliminación de las exoneraciones debería incluir a las que se otorgan a las empresas ubicadas en zonas de Selva y frontera, reemplazando este subsidio tributario por beneficios como la provisión de servicios públicos (energía, agua, infraestructura vial), acceso a crédito para capital de trabajo, y el aumento del gasto público en esas zonas.

Se propone también eliminar el impuesto al patrimonio empresarial, pues existe doble tributación al gravar primero al stock de capital y luego al flujo de ingresos que éste genera. Los otros impuestos patrimoniales vigentes (predial no empresarial, patrimonio automotriz y embarcaciones de recreo y patrimonio neto personal) deben ser sustituidos por un único impuesto que grabe a las propiedades inmuebles. La determinación de los montos a pagar debe ser lo más sencilla posible, para evitar subestimaciones en el valor del patrimonio; es aconsejable el establecimiento de cuatro niveles contributivos, en función a criterios tales como ubicación, tamaño y antiguedad.

El impuesto al valor agregado

El impuesto al valor agregado (IVA) debe gravar con una tasa única de 15% a los bienes y servicios domésticos e importados. Debe ser de aplicación general, sin ningún tipo de exoneración, lo cual permitirá integrar a todos los bienes y servicios al sistema del crédito fiscal. Este sistema permite que todos los contribuyentes calculen el impuesto bruto (TB), el crédito fiscal (CF) y el impuesto neto o impuesto a pagar (TN). El TB se determinaría aplicando la tasa general sobre el precio final del bien, el CF co-

21. Los ingresos mensuales menores a tres ingresos mínimos (aproximadamente, US\$90 de junio de 1990), deberían estar sujetos a la tasa de 0%.

22. Para evitar la doble tributación, los dividendos no formarían parte de la base imponible de las personas naturales.

rrespondería al IVA pagado en las compras de insumos utilizados en la producción del bien final y el TN se calcularía por diferencia entre el TB y el CF.

Las exportaciones no deben estar sujetas al IVA (es decir, serían gravadas con una tasa de 0%). En relación con los impuestos pagados en la adquisición de insumos y servicios para el proceso productivo de bienes para la exportación, existen dos alternativas: imputar el CF en las ventas en el mercado interno o solicitar su devolución al Tesoro Público. Las importaciones de bienes finales no tendrían derecho a CF.

Junto a la generalización del IVA, se propone aplicar el sistema de factura única, mediante el cual todos los establecimientos industriales y comerciales estarían obligados a imprimir facturas con características comunes, establecidas por la administración tributaria²³. Estas facturas serían el único documento contra el cual se tendría derecho al crédito fiscal.

Impuesto selectivo al consumo (ISC)

El ISC debe gravar el consumo de bienes que tengan una elasticidad precio baja, los considerados suntuarios o aquellos cuyo consumo es necesario desalentar. Este impuesto ha tenido hasta ahora como principales inconvenientes el excesivo número de tasas y su desmesurado rango, que fluctúa entre 1% y 150%. Las frecuentes modificaciones que ha sufrido en los últimos años han generado también una gran inestabilidad.

Se propone que los principales bienes afectos sean la gasolina para automóviles, los cigarrillos, los licores, la cerveza y las aguas gaseosas, y que el número de tasas sea cuatro (la menor de 20% y la mayor de 80%). Se entiende que esta tasa sería adicional a la tasa general del IVA, es decir, que se aplicaría sobre

la misma base gravable²⁴ y que el impuesto resultante no daría derecho a crédito fiscal.

Impuestos al comercio exterior

Los aranceles a las importaciones se aplican con dos objetivos generales: proteger la producción nacional y recaudar. El problema principal de la estructura arancelaria peruana es su complejidad. Existen 38 tasas que fluctúan entre 0% y 86%, además de una sobretasa variable que fluctúa entre 15% y 22%, y una diversidad de exoneraciones y regímenes liberatorios.

En este campo se propone una reforma arancelaria, que no es del caso discutir aquí²⁵. La reforma busca llegar por etapas a un arancel único de 20%. La primera etapa coincide con el programa de estabilización y tiene como puntos centrales eliminar la sobretasa a la importación, reducir la dispersión adoptando un sistema arancelario de cuatro tasas (con una tasa mínima de 10% y una máxima de 50%), y eliminar las exoneraciones arancelarias y el conjunto de restricciones para-arancelarias.

Otros impuestos

Se propone eliminar los siguientes impuestos específicos: el impuesto a la compra y venta de moneda extranjera, el impuesto a la renovación y expedición de pasaportes, el impuesto a la venta de pasajes aéreos, el impuesto al consumo de energía eléctrica y el impuesto a los débitos en cuentas corrientes.

2.3.2 La nueva administración tributaria

La reforma administrativa debe desempeñar un papel central en el éxito de la reforma tributaria global. El manejo de la administración

23. Alternativamente, los bancos pueden expedir las mismas en calidad de documentos valorados.

24. Al aplicarse el IVA, el ISC y el arancel sobre la misma base gravable, el efecto cuantitativo es equivalente a sumar las tres tasas. Por lo tanto, no se estarían aplicando impuestos sobre impuestos, como ocurre actualmente.

25. Los detalles de dicha reforma pueden encontrarse en Paredes y Sachs (1990).

tributaria debe estar a cargo de una entidad libre de interferencias políticas; debe ser una institución autónoma económica y administrativamente, dirigida por profesionales de primera línea y equipada con infraestructura moderna.

Ello implica una reorganización institucional que modifique radicalmente la estructura burocrática de la DGC, suprimiendo el excesivo número de niveles jerárquicos para hacer más ágil su funcionamiento. Ello simplificará la administración y los procedimientos. En el mediano plazo, debe mejorarse la imagen de la institución mediante un mejor servicio al contribuyente.

En lo concerniente a la calidad de los recursos humanos, se debe diseñar un plan que enfatice la capacitación permanente y obligatoria de todos los trabajadores de la administración tributaria. Además, a partir de una evaluación del personal existente, debe hacerse una selección exhaustiva, aplicando una política de remuneraciones adecuada para el personal seleccionado y estableciendo un eficaz sistema de asistencia social. También deben crearse incentivos que premien la creatividad, la iniciativa y la detección de evasores. La institución debe asimismo impulsar la realización de estudios sobre política y administración tributaria, con la participación de su propio personal.

En cuanto a la distribución del personal, existen técnicos en tributación que están desempeñando funciones administrativas; es conveniente que se los reasigne a funciones más acordes con su calificación. Es necesaria también una rotación permanente del personal, en especial en las áreas que brindan atención al público y/o que implican contacto directo con los contribuyentes.

Por otro lado, es imprescindible que la administración tributaria cuente con un sistema de informática propio. Este debe estar interconectado con el de otras instituciones vinculadas directamente al procesamiento de cuestiones tributarias como son Registros Públicos, el Poder Judicial, la Dirección de Migraciones, la Dirección General de Aduanas y el Banco de la Nación.

Existe la necesidad de contar con un sistema que permita identificar y clasificar inequívocamente a los contribuyentes, acumulando información sobre sus actividades económicas y financieras. Por lo tanto, la elaboración de un directorio de contribuyentes es otro de los requerimientos básicos para el buen funcionamiento del sistema. Gracias al directorio se podrá crear el sistema de cuenta corriente tributaria, efectuar la liquidación de los impuestos por medio del procesamiento automático de datos y formular programas de cruce de información para detectar ciertas transacciones e identificar contribuyentes omisos.

Un tema central es el de la fiscalización. Ya se estableció antes que sólo están adecuadamente fiscalizados los grandes contribuyentes, y que la fiscalización para los medianos y pequeños contribuyentes es deficiente. Deben entonces aplicarse métodos de fiscalización masivos, a partir de muestreros estadísticos apoyados en una base de datos adecuada.

Deben también simplificarse los formularios vigentes, ya que muchos no son utilizados y otros están mal estructurados. Luego debe hacerse una adecuada difusión de los nuevos formularios, destacando su necesidad y utilidad.

Finalmente, es imperiosa la necesidad de una oficina de racionalización. A través de ella se canalizarían las propuestas de las diferentes áreas para introducir nuevas mejoras en el sistema tributario.

2.3.3 La puesta en marcha de la reforma

La reforma tributaria difícilmente rendirá todos sus frutos en un corto lapso. Sin embargo, y aunque la mejora administrativa es un objetivo de más largo plazo, debe comenzar de inmediato porque el reinicio del proceso de crecimiento exige solidez en el manejo de los ingresos fiscales. Es necesario por ello llevar a cabo la reforma en dos etapas. En la primera el aumento de la recaudación provendría fundamentalmente de los impuestos indirectos y extraordinarios, de la eliminación de parte de las exoneraciones (en especial las que afectan a las importaciones),

del impuesto a los combustibles y de los impuestos que dependen de la tasa de cambio.

En la segunda etapa, que debe empezar con el ejercicio fiscal 1991²⁶, se pondría en vigencia la reforma en su totalidad. Debe sin embargo recordarse que el apresuramiento puede resultar contraproducente: cualquier cambio en un impuesto, por ejemplo, debe tener como contraparte la modificación en formularios, procedimientos de registro y control, y capacitación del personal encargado, lo cual puede tomar varios meses. Todos estos requisitos deberían estar operativos a fines de 1990.

Como no es posible mejorar significativamente la administración en el cortísimo plazo, los primeros pasos relativos al cambio de la estructura tributaria deben tener en cuenta las series restricciones impuestas por la actual administración. La disminución propuesta en el número y nivel de las tasas de impuestos hace posible eliminar incentivos y exoneraciones con menores problemas. Asimismo, la reducción en

la dispersión de las tasas hacen al incumplimiento y a la evasión menos atractivos y más difíciles. Por la misma razón, el esfuerzo de recaudación debe descansar al principio fundamentalmente en los impuestos indirectos, los cuales son más fáciles de recaudar y fiscalizar.

El modo en que se aplique la reforma determinará el éxito de ésta. Aspectos tan específicos como la participación de un experto legal para redactar las normas, la capacitación del personal administrativo para operar el sistema reformado, la publicidad para educar a los contribuyentes sobre el nuevo sistema, y un estudio detallado de los formularios y su simplificación, son aspectos centrales en la adecuada aplicación de cualquier reforma. Por último, es importante asegurar la continuidad en el cargo de los responsables de tomar decisiones de política económica en general y de política fiscal en particular, no sólo para asegurar la adopción de la reforma, sino para garantizar su seguimiento activo.

26. Esto permitiría que todas las modificaciones propuestas sean aprobadas por el Congreso de la República en diciembre de 1990, antes de aprobar la Ley de Presupuesto para 1991.

III. POLITICA DE PRECIOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

3.1 El Estado y la actividad empresarial

La gestión empresarial del Estado abarca una amplia gama de actividades económicas, incluyendo las primarias, las secundarias y las de servicios. De acuerdo a cifras de la Corporación Nacional de Desarrollo (CONADE) para 1986, el Estado tenía participación en la propiedad de 121 empresas, distribuidas en los sectores económicos más importantes y empleando a más de cien mil personas.

La participación del Estado en la actividad empresarial ha aumentado desde 1970. En dicho año las ventas que realizaron sus empresas fueron equivalentes a 3.3% del PBI, mientras que en 1985 sus ingresos por ventas llegaron a 26.6% del PBI. A lo largo de este período han ocurrido grandes fluctuaciones, principalmente debidas al aumento del número de empresas, a variaciones en los volúmenes de comercialización y a los cambios en la política de precios de los bienes comercializados por el Estado. Sin embargo, ha sido constante el peso abrumador de sólo diez empresas, que explican más del 80% de las ventas del sector empresarial estatal.

Un aspecto de especial importancia con relación a las empresas públicas es el de la tributación. Las empresas del Estado gozan de un régimen tributario común y se cuentan entre los principales contribuyentes del gobierno central: hasta 1986 el 40% de los ingresos fiscales provenían de 24 empresas del Estado. En los últimos años esta contribución ha disminuido a 22%, a consecuencia de la política de precios subsidiados (ver Cuadro 13).

Sin embargo, las empresas públicas han contribuido significativamente a lo largo de los años al déficit fiscal. En algunos años el déficit de las empresas es mayor que el déficit global,

Cuadro 13
APORTE DE LAS EMPRESAS PUBLICAS A LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
(Porcentaje por tipo de impuesto)

	1984	1985	1986	1987	1988
Renta	12.2	10.8	9.9	11.6	9.6
Patrimonio	12.2	7.3	10.5	18.5	8.5
IGV interno	26.5	8.5	7.7	7.5	7.3
Selectivo	66.1	79.0	69.1	52.6	44.5
Otros	28.6	36.5	42.4	21.7	16.6
Total	37.5	49.5	40.3	33.2	22.5

Fuente: DGC.

lo que quiere decir que el resto del sector público generó excedentes que fueron transferidos hacia las empresas²⁷ (ver Cuadro 14).

Las transferencias a las empresas públicas se justifican cuando éstas generan externalidades positivas, o para subsidiar el consumo de los sectores de extrema pobreza. La importancia de estas metas exige una evaluación previa de los efectos que tendrán las transferencias. No obstante, esto no ha ocurrido casi nunca: las transferencias han tenido que hacerse para corregir el mal manejo de las decisiones de precios (muchas veces impuestas por el gobierno central), inversión y administración de las empresas.

3.2 Criterios generales para una adecuada política de precios

La experiencia de los últimos veinte años muestra dos opciones con respecto a la política de precios, dependiendo de los objetivos de la política económica. La primera consiste en el

27. Para medir este efecto se ha elaborado una serie ajustada del déficit de las empresas públicas, ajuste necesario porque las cuentas suelen registrar transferencias del gobierno central hacia las empresas. El déficit ajustado excluye las transferencias corrientes y de capital como ingresos de las empresas.

Cuadro 14
DEFICIT AJUSTADO DE EMPRESAS
PUBLICAS
(Porcentaje del PBI)

Año	DSPNF	DEP*	DEP*/DSPNF
1970	0.7	0.9	126.8
1972	2.5	0.7	26.5
1974	5.9	4.5	75.9
1976	8.8	5.4	60.9
1977	8.6	3.3	38.8
1978	5.4	2.0	37.8
1979	1.0	1.0	105.9
1980	3.9	2.8	71.1
1981	6.8	3.0	43.9
1982	7.6	4.3	57.3
1983	10.1	2.6	25.4
1984	6.5	2.4	36.6
1985	2.5	0.7	25.7
1986	5.1	2.2	43.9
1987	6.6	1.3	20.0
1988	6.7	3.5	52.9

DSPNF = Déficit global del sector pùb. no financiero

DEP* = Déficit ajustado de empresas públicas

Fuente: BCRP (1988)

subsidio de los precios de bienes y servicios producidos y/o comercializados por las empresas públicas. En este caso, los precios sufren largos períodos de congelación o de elevación a un ritmo menor al de sus costos, haciendo que las empresas dependan de la transferencias del Tesoro Público y que se descapitalicen cuando éstas no se hacen. La segunda opción busca reducir el déficit fiscal reajustando los precios de manera que se cubran los costos y se contribuya con impuestos al gobierno central, lo que encierra el riesgo de trasladar algunas ineficiencias de las empresas a los usuarios.

Puede decirse que, entre otros, la política de precios de empresas estatales tiene tres objetivos principales: eficiencia al asignar los recursos, rentabilidad económica (v.g., generar excedentes suficientes para autofinanciar la expansión de las empresas) y redistribución del ingreso (por ejemplo, el subsidio a la pro-

ducción industrial y agrícola a través de insumos baratos, o el subsidio del consumo de bienes esenciales como transporte y alimentos básicos). En algunos casos estos objetivos son excluyentes; así, dependiendo del objetivo que se persiga, los criterios para establecer los precios diferirán.

La búsqueda de rentabilidad en el caso de un monopolio (estatal o privado), por ejemplo, no siempre contribuye al objetivo de lograr eficiencia económica en la asignación de los recursos: el monopolio puede maximizar beneficios sin que se obtenga el máximo bienestar social. Es bien sabido que si se trata de un monopolio con costos marginales crecientes, el punto de eficiencia económica no es aquél que maximiza beneficios para el monopolio.

Por otro lado, si se asume (como es el caso), que algunas empresas del Estado tienen rendimientos a escala crecientes o costos marginales decrecientes, el criterio simple de igualar el precio al costo marginal conduciría a estas empresas a tener pérdidas financieras. Si existe la voluntad de maximizar el bienestar social, estas pérdidas deberían ser asumidas por el Estado. En cambio, si el Estado decide no asumirlas, deberá fijar un precio más elevado y -dependiendo de la elasticidad de la demanda- restringir el consumo. En este caso, el criterio sería establecer la política de precios óptima sujetándose a la restricción de una utilidad o pérdida fija. Lo usual es utilizar como restricción a la obtención del equilibrio financiero.

Si lo que se busca es afectar lo menos posible la producción, la desviación del precio de un bien o servicio público respecto a su costo marginal deberá ser inversamente proporcional a la elasticidad de su demanda. Los productos con poca elasticidad de demanda son relativamente insensibles a los aumentos de precios: por lo tanto, éstos pueden fijarse por encima de los costos marginales. Mientras tanto, aquéllos que tengan mayor sensibilidad deben tener precios más cercanos a sus costos marginales.

Un caso especial es el de la política de precios óptima para las empresas de servicios

que tienen una demanda fuertemente variable en el tiempo. Es el caso, por ejemplo, de las empresas de energía eléctrica. Si con un precio igual al costo marginal de explotación, la demanda durante el período pico supera el máximo de energía que se puede ofrecer, se debe elevar el precio hasta que la demanda iguale la limitada oferta para los períodos punta; en los períodos normales el precio debe ser igual al costo marginal.

En resumen, el principal problema consiste en conciliar el objetivo de bienestar social con el de rentabilidad económica. Este conflicto es mayor cuando, existiendo costos marginales decrecientes, la igualación del precio al costo marginal implica pérdidas para la empresa. Armonizar estos dos objetivos requiere maximizar una función de bienestar social con sujeción a una restricción de utilidad (o pérdida) financiera. La política de precios óptima sería aquélla que fije los precios según los costos marginales y las elasticidades de la demanda de los productos.

No obstante, estos criterios teóricos suelen ser de difícil aplicación por las dificultades que implica estimar las funciones de demanda. Esto lleva a plantear reglas más simples de fijación de precios, sin perder de vista los criterios mencionados. Una regla simple es establecer un precio igual al costo medio, lo que permite que la empresa no tenga pérdidas. Alternativamente puede fijarse un precio igual al costo medio más un *mark up*, generando así el ahorro en cuenta corriente necesario para financiar los proyectos de inversión de las empresas. Otra forma de evitar el déficit que resultaría de igualar el precio al costo marginal es usar una tarifa

dividida, cobrando un monto fijo por participar en el servicio más un monto variable según la cantidad consumida (se supone que la elasticidad de la demanda por el acceso al servicio es menor a la elasticidad de la demanda por el servicio en sí).

En el caso específico de las tarifas de agua, como el servicio incluye rubros con costos diferenciales, es recomendable una tarifa con diferentes componentes: una tarifa por consumo (en función de la cantidad consumida y más o menos igual al costo marginal de producción), un cargo adicional por conexión (que refleje el costo marginal de conectar, medir y cobrar el servicio), y una tarifa adicional por concepto de nuevas instalaciones (para cubrir el costo de inversiones). Debe cuidarse que las tarifas reflejen adecuadamente las necesidades de financiamiento de largo plazo.

Para cumplir con el objetivo de equidad puede establecerse una estructura de tarifas diferenciales que beneficien a los estratos de menores ingresos. Sin embargo, también en este caso se debe cumplir con la restricción de generar un determinado nivel de ingresos que permita financiar los costos operativos y de inversión de las empresas públicas. Se debe además tener cuidado con los criterios de diferenciación: el más común es el de tarifas diferenciales por niveles de consumo, pero el consumo puede ser más sensible al tamaño de la familia que al nivel de ingreso, lo cual podría perjudicar a las familias pobres. Como una alternativa puede pensarse en tarifas diferenciales en función a las características de los consumidores (valor de la propiedad que habita, tipo y tamaño de la conexión, entre otros).

IV. PRESUPUESTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO: METAS PARA EL PERÍODO 1990-1995

Corresponde ahora ilustrar la evolución del comportamiento de las variables fiscales en un escenario de estabilización y reformas estructurales como el que se ha propuesto en el programa del cual forma parte este estudio²⁸. Las cifras que se presentan reflejan la aplicación de las medidas fiscales de corto plazo detalladas en el programa de estabilización y de las sugerencias de priorización del gasto público, reforma tributaria, y política de precios desarrolladas en las tres secciones previas de este documento.

Esta proyección está sustentada en una estructura tributaria alternativa, según el vector de tasas y bases gravables presentados previamente en la propuesta de reforma tributaria. Para proyectar los ingresos se ha hecho un conjunto de supuestos macroeconómicos (tasas de crecimiento del PBI, niveles de exportación e importación y precios de combustibles). En cuanto al gasto público, se considera un nivel de inversión consistente con las metas de crecimiento establecidas en el programa²⁹ y un servicio de la deuda externa acorde con la política de deuda propuesta como parte de los programas de corto y mediano plazo³⁰. Se consideran además las demandas de un programa social de emergencia³¹ y programas sociales de gasto permanente.

4.1 Ingresos

Se estima un nivel de ingresos del gobierno general equivalente a 23% del PBI, nivel al que se llegaría gradualmente en un período de cinco años. Este monto se subdivide en ingresos tributarios (18% del PBI), contribuciones al seguro social (3% del PBI) e ingresos no tributarios

(2% del PBI). Los ingresos tributarios provendrían del impuesto a la renta (3.5% del PBI) y al patrimonio (1.0% del PBI), del IVA (7.9% del PBI) -que incluye lo recaudado en las aduanas-, del ISC (3.3% del PBI) -incluyendo gasolina-, y de los aranceles (3.3% del PBI). Se estima un nivel de devoluciones de impuestos indirectos pagados por las actividades exportadoras equivalente a 1% del PBI (ver Cuadro 15).

Cuadro 15
PROYECCIONES DE INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL
(Porcentaje del PBI)

	1991	1992	1993	1994	1995
INGRESOS TOTALES	16.9	18.8	20.5	22.2	23.0
INGRESOS CORRIENTES	16.9	18.8	20.5	22.2	23.0
Renta	1.5	2.0	2.4	2.9	3.5
Patrimonio	0.6	0.6	0.7	0.9	1.0
Importación	3.2	2.9	3.0	3.0	3.1
Exportación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Prod. y Consumo	9.8	10.9	11.4	11.6	11.2
Otros Tributos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Documentos Valorados	-0.8	-0.8	-0.8	-0.8	-0.8
Contribución al IPSS	1.3	1.6	2.0	2.4	3.0
Ing. no Tributarios	1.4	1.7	1.9	2.0	2.0
INGRESOS DE CAPITAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

En el caso específico del impuesto a la renta, el nivel proyectado de 3.5% del PBI supone que no se producirá una variación significativa en los términos de intercambio³². Supone además que el sector privado contribuiría con

28. Ver Paredes y Sachs (1990).

29. Ver Paredes y Sachs (1990), cap. VI.

30. Ver Paredes y Sachs (1990), cap. VIII.

31. Ver Paredes y Sachs (1990), cap. V.

32. En el período 1970-77 la recaudación de este impuesto registró el nivel promedio más elevado (33.3% del PBI). En 1980 se alcanzó el pico (5% del PBI), pero dicho año correspondió a términos de intercambio excepcionalmente favorables.

US\$500 millones anuales (2.5% del PBI) al programa social de emergencia, disminuyendo la renta imponible en un monto equivalente y dejándose de percibir impuestos por 0.75% del PBI.

Con respecto al impuesto al patrimonio, éste es un impuesto nuevo que simplifica el sistema vigente, reduciendo el actual número de impuestos al patrimonio predial, a los vehículos y embarcaciones de recreo y al patrimonio neto personal. La meta es recaudar un monto equivalente a 1.0% del PBI.

De las estimaciones para el impuesto al valor agregado se deduce que es posible alcanzar una recaudación equivalente a 7.9% del PBI³³. Para ello hay que considerar tres parámetros adicionales a la tasa: el coeficiente de evasión, el coeficiente de ventas gravadas sobre las ventas totales y el coeficiente de importaciones gravadas sobre las importaciones totales. Se ha estimado que los valores actuales de estos parámetros son 0.60, 0.20 y 0.18 respectivamente. El objetivo es disminuir el coeficiente de evasión a 0.25 en cinco años, y aumentar a partir de 1991 los otros dos coeficientes a 0.75 y 0.85, respectivamente.

La propuesta para el caso del impuesto selectivo al consumo reduce el número de combustibles afectos y también las tasas³⁴. Con ello se espera obtener una recaudación equivalente a 3% del PBI. Por último, en el caso de los aranceles, la proyección toma en consideración los niveles de importaciones y las tasas arancelarias propuestas en el programa de mediano plazo para el comercio exterior³⁵.

4.2 Egresos

Las metas compatibles con el equilibrio fiscal son, en primer lugar, que el nivel de gasto corriente no financiero no supere el 16.2% del PBI (ver Cuadro 16). Adicionalmente, debe conseguirse un nivel de inversión pública compatible con las metas de crecimiento; para ello, el gasto en inversión debe ser equivalente a 8.8% del PBI, monto del cual le correspondería a las empresas públicas 3.3% del PBI (financiado con ahorro propio)³⁶.

Cuadro 16
PROPIUESTA DE GASTOS PARA
EL GOBIERNO GENERAL
(Porcentaje del PBI)

	1991	1992	1993	1994	1995
GASTOS TOTALES	16.8	19.1	21.0	21.3	22.0
GASTOS CORRIENTES	13.8	15.3	16.4	16.3	16.2
Remuneraciones	4.2	4.8	5.2	5.5	5.7
Bienes y Servicios	3.0	3.7	3.7	3.7	3.7
Transferencias	3.1	3.4	3.5	3.7	3.8
EE.PP. Financieras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Pensiones	2.1	2.3	2.5	2.6	2.6
Otras	0.9	1.0	1.1	1.1	1.2
Intereses	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Defensa	3.5	3.5	4.0	3.5	3.0
GASTOS DE CAPITAL	3.0	3.8	4.5	5.0	5.8

33. En el caso del IVA, el periodo 1978-79 muestra el promedio más elevado (4.4% del PBI), habiendo alcanzado el pico en 1980 (4.7% del PBI).

34. En el periodo 1984-85 la recaudación del ISC alcanzó su nivel promedio más elevado (4.5% del PBI). En este periodo el precio de la gasolina estuvo en su nivel más alto.

35. Ver Paredes y Sachs (1990), cap. X.

36. El ahorro de las empresas públicas después de impuestos alcanzó el nivel promedio más elevado en el periodo 1984-85 (2% del PBI); el ahorro antes de impuestos en el mismo periodo fue de 7.5% del PBI. La meta en cuanto a niveles de ahorro es de 3% y 8% del PBI, respectivamente.

Un tercer objetivo es que las transferencias netas por concepto de deuda pública (intereses más amortización menos nuevos préstamos) no superen el 1% del PBI. Ello implica, y esta es la cuarta meta, que el gasto total no supere el 26% del PBI. El financiamiento de este nivel de gasto total provendría del 23% del PBI por ingresos del gobierno general y del 3% del PBI ahorrado por las empresas públicas (ver Cuadro 17).

A nivel sectorial, se proponen los siguientes ordenes de magnitud: 4% del PBI para educación básica, 2% para salud preventiva y nutrición, 5% para seguridad social, otro 5% para administración general y defensa, y 9% para inversión social y productiva.

Cuadro 17

RESUMEN DE OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

	1991	1992	1993	1994	1995
INGRESOS CORRIENTES	19.9	22.8	24.5	25.7	26.0
Gobierno General	16.9	18.8	20.5	22.2	23.0
Resultados Operativo de					
Empresas Públicas	8.0	8.5	8.5	8.0	8.0
Imp. pagados por las					
Empresas Públicas	-5.0	-4.5	-4.5	-4.5	-5.0
GASTOS CORRIENTES	13.8	15.3	16.4	16.3	16.2
RESULTADOS EN CTA. CTE.	6.2	7.5	8.0	9.3	9.8
INGRESOS DE CAPITAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
GASTOS DE CAPITAL	6.0	7.8	8.5	8.5	8.8
RESULTADO ECONOMICO	0.2	-0.3	-0.5	0.8	1.0

V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Los problemas que enfrenta el sistema tributario peruano pueden ser divididos en estructurales y coyunturales. Las principales dificultades estructurales son la pequeñez de la base tributaria y su alta dependencia del sector externo y de los precios relativos claves de la economía; la debilidad de la administración tributaria; el excesivo número de impuestos; el complejo y numeroso conjunto de exoneraciones y beneficios tributarios; y la diversidad de tasas. Las principales consecuencias de esto son el reducido cumplimiento tributario y la concentración de la recaudación en pocos contribuyentes.

Por otro lado, la hiperinflación y la recesión recientes han ocasionado una disminución vertiginosa de la recaudación. En el actual escenario hiperinflacionario, con rezagos en los reajustes de la tasa de cambio y de los principales precios controlados, la presión tributaria podría caer a un rango entre 3% y 4% del PBI.

Puede decirse en síntesis que el estado actual del sistema tributario es el resultado de una falta de definición de los objetivos de la tributación, manifiesta en el intento de usar los impuestos simultáneamente como instrumentos de descentralización, promoción de inversiones, promoción del mercado de capitales y de redistribución del ingreso. Asimismo, es el resultado del abandono en que se encuentra la institución encargada de administrar y fiscalizar los tributos.

Si bien es cierto que los actualmente reducidos niveles de recaudación se deben en gran parte a la hiperinflación y a la recesión del aparato productivo, la eliminación de estos fenómenos no aseguraría la obtención de niveles de recaudación suficientes para financiar el desarrollo. La permanencia de la estabilización y la adecuación del sistema tributario como instrumento para promover el crecimiento y el desarrollo precisan de una reforma tributaria que incluya modificaciones en la estructura de los impuestos y en su administración. Una condición indispensable para el éxito de esta reforma es la

introducción inmediata de modificaciones en la administración tributaria.

La reforma que aquí se ha propuesto busca llegar a un sistema tributario cuya función central sea recaudar impuestos de manera eficiente. Esta función sólo puede ser cumplida si el sistema es fácil de administrar y resulta entendible para los contribuyentes.

Por otro lado, debe señalarse que muchas veces existe conflicto entre los objetivos redistributivos y de recaudación eficiente, porque generalmente los beneficios que se otorgan con el ánimo de proteger a los estratos de ingresos bajos introducen distorsiones en el sistema, fomentan la evasión y complican la administración del impuesto. El Estado, a través del gasto público, puede aplicar políticas redistributivas más efectivas.

Ello no significa que la redistribución mediante el sistema tributario deba ser desterrada. Sin embargo, los sistemas tributarios orientados a beneficiar a sectores específicos requieren de administraciones tributarias desarrolladas, que cuenten con recursos humanos y materiales capaces de aplicar mecanismos eficientes de fiscalización y control. Este es un proceso de larga maduración; a medida que se fortalezca la administración será posible introducir técnicas redistributivas más sofisticadas en los impuestos.

Asimismo, es usual que la aplicación de beneficios e incentivos tributarios para promover el desarrollo de inversiones en determinadas actividades y/o regiones cause complicaciones administrativas al sistema tributario. Es importante que en el futuro se evalúe la efectividad de estos beneficios en promover la inversión y el crecimiento. En el pasado, no han tenido un efecto importante.

La reforma tributaria propuesta consiste en reducir el número de impuestos existentes en la actualidad a cuatro, suprimiendo los impuestos que distorsionan la asignación de recursos y

que no aportan una suma importante al fisco. El sistema debe basarse en el impuesto único a la renta, el impuesto al valor agregado, algunas tasas especiales -no más de cinco- de impuesto selectivo al consumo para algunos bienes suntuarios (incluyendo la gasolina para automóviles) y los aranceles a la importación. La cobertura del impuesto a la renta y del IVA debe ser lo más amplia posible. A su vez, el objetivo de los aranceles debe ser proteger adecuadamente a la industria, por lo cual debe evitarse elevar las tasas con el único objeto de aumentar la recaudación.

La mejora de la administración tributaria, por otro lado, es un objetivo central de la reforma. Sin embargo, no es posible lograr mejoras

sustanciales en el corto plazo; por ello los cambios iniciales deben ser concebidos de tal forma que puedan funcionar con una administración débil. En el corto plazo se debe empezar por simplificar los procedimientos existentes y elaborar un directorio de contribuyentes.

A mediano plazo, se requiere una reorganización total de la administración tributaria, que incluya un programa para dotarla de personal idóneo y capacitado, reformas en los métodos de fiscalización, y una modernización y sistematización de los métodos y procedimientos utilizados. Sólo así podrá lograrse un sistema tributario eficiente, que apoye el crecimiento y permita una distribución del ingreso equitativa.

BIBLIOGRAFIA

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU

- 1988 *Compendio Estadístico del Sector Público no Financiero*

CASANEGRA, M.

- 1984 *Perú: Estudio del Sistema Tributario y de su Administración*. Mimeo, Fondo Monetario Internacional

GILLIS, Malcolm

- 1988 *Lessons from Post-War Experiences with Tax form in Developing Countries*. Mimeo

PAREDES, Carlos

- 1987 *El comportamiento del sector público en el Perú, 1970-1985. Una aproximación macroeconómica*. Mimeo.

PAREDES, Carlos y Jeffrey SACHS

- 1990 *Estabilización y Crecimiento en el Perú: una propuesta independiente*. GRADE y The Brookings Institution.

THE WORLD BANK

- 1988a *Policies to stop hyperinflation and Initiate Economic Recovery*

- 1988b *World Development Report*

APENDICE

En este apéndice se exponen detalladamente las características de cada uno de los impuestos y las principales deducciones, exoneraciones y beneficios vigentes en el sistema tributario peruano.

A. Impuesto a la Renta

Grava con una tasa de 35% los beneficios de las empresas. La legislación peruana, para efectos de este impuesto, considera afectas a las sociedades anónimas, las sociedades en comandita por acciones, las cooperativas, las empresas de propiedad social, las empresas públicas, las fundaciones, asociaciones y comunidades laborales, las sociedades agrícolas de interés social y las empresas unipersonales.

El impuesto se aplica sobre la renta neta originada en el país o en el extranjero para el caso de las empresas domiciliadas en el país, y sobre la renta neta originada en el país para el caso de las empresas no domiciliadas en el país.

Para obtener la renta imponible se permiten las deducciones usuales tales como gastos incurridos en la producción, depreciación, pérdidas de años anteriores, intereses de deudas y donaciones que se realicen hasta por un 10% de la renta neta.

Principales exoneraciones

El Decreto Legislativo 200 (15/6/81) y el Texto Único Ordenado del Impuesto a la Renta (DS 185-87-EF) establecen que no son sujetos del impuesto:

- Las universidades y los centros educativos y culturales.
- Las fundaciones dedicadas a la educación, cultura, investigación superior, beneficencia, asistencia social y hospitalaria y beneficios sociales para los servidores de las empresas.
- Las entidades de auxilio mutuo.

- Las comunidades campesinas.
- Las comunidades nativas.

Asimismo, establecen que están exonerados hasta el 31 de diciembre de 1990:

- Las rentas de las sociedades o instituciones religiosas.
- Las rentas de las asociaciones de beneficencia, asistencia social, educación, culturales, científicas, artísticas, literarias, deportivas, políticas, profesionales, gremiales, de vivienda, siempre que no se distribuyan entre los asociados.
- Las rentas de los inmuebles de propiedad de organismos internacionales, que les sirvan de sede.
- Los intereses provenientes de créditos de fomento otorgados por organismos internacionales o instituciones gubernamentales extranjeras.
- Las remuneraciones que perciban los funcionarios de organismos internacionales, de gobiernos extranjeros o instituciones oficiales extranjeras, de instituciones internacionales privadas sin fines de lucro.
- Las pensiones, indemnizaciones y compensaciones por tiempo de servicios, en general.
- Los intereses de créditos concedidos al sector público.
- Los intereses de créditos concedidos por entidades privadas del exterior.
- Los intereses en moneda nacional o extranjera de depósitos en el Sistema Financiero Nacional, salvo los efectuados por entidades financieras.
- Los ingresos que perciben los deportistas profesionales y clubes deportivos no domiciliados.
- Los reintegros tributarios a la exportación no tradicional (CERTEX).

El Decreto Legislativo 362 establece que están exonerados del impuesto a la renta hasta el 31 de diciembre de 1990 las siguientes actividades agrarias: agropecuarias, silvicultura, extracción de madera y de productos silvestres, y

agroindustria. También las actividades dedicadas a la captura, cultivo y preservación de productos hidrobiológicos de consumo humano.

En base a este mismo dispositivo, gozan de exoneración parcial del impuesto (50%), hasta el 31 de diciembre de 1999, las personas naturales y jurídicas domiciliadas o establecidas en la Selva.

En base a la Ley General de Industrias gozan de exoneración total del impuesto las empresas industriales establecidas o que se establezcan en zonas de frontera o de Selva. Esta exoneración está vigente hasta el 31 de diciembre del año 2,000.

El Decreto Legislativo 400 establece que los pequeños productores mineros (cuyo volumen de producción no excede las 5,000 TM) que realicen nuevos proyectos de inversión y/o ampliación, están exonerados totalmente del impuesto durante cinco años.

Asimismo, de acuerdo a este dispositivo, la instalación de nuevas empresas industriales o ampliación de las ya existentes en el departamento de Lima, con exclusión de la provincia de Lima, gozan de exoneración por un período de tres años. Si la instalación o ampliación ocurre fuera del departamento de Lima, con exclusión de las zonas de Selva y frontera, la exoneración es por un período de siete años.

De acuerdo al DS 080-87-EF, las empresas manufactureras comprendidas en la Gran División 3 de la CIIU que se trasladen fuera de la provincia de Lima pero dentro del mismo departamento, están exonerados del 50% del impuesto durante tres años; si se trasladan fuera del departamento de Lima, la exoneración es total.

B. Impuesto al Patrimonio Empresarial

Grava el patrimonio neto de las empresas públicas y privadas. El valor del patrimonio hasta 15 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) está gravado con una tasa de 1.5%; para el exceso la tasa es de 3%.

Principales exoneraciones

- a) Las actividades agropecuarias, de silvicultura, extracción de madera y de productos silvestres, la agroindustria, actividades asociadas a la captura, cultivo y preservación de productos hidrobiológicos para consumo humano, hasta el 31 de diciembre de 1990.
- b) Los productores mineros cuyo volumen de producción sea inferior a 5,000 TM/día.
- c) Las empresas que presten servicios sujetos a control tarifario (hasta 1992).
- d) Los centros educativos y culturales.
- e) La agricultura, industria manufacturera, construcción, actividades artesanales, comercio, turismo y actividades de transporte, que se realicen en la zona de Selva.
- f) Gozan de exoneración parcial del impuesto (70%) la mediana y gran minería.

Existen asimismo incentivos a la descentralización, mediante los cuales las industrias manufactureras que se trasladen fuera de la provincia de Lima y Callao gozan de exoneración total o parcial del impuesto hasta por un período de siete años. La instalación de nuevas empresas y la ampliación y/o modernización de las empresas industriales fuera de las provincias de Lima y Callao gozan de exoneración total y luego parcial hasta por un período de 15 años.

C. Impuesto General a las Ventas

Grava con una tasa de 15% la venta interna de bienes y servicios producidos en el país y la venta interna de bienes importados.

El impuesto se aplica al valor agregado en cada etapa de producción o comercialización. Tres conceptos operan en el cálculo del impuesto:

- el impuesto bruto, que resulta de aplicar la tasa del impuesto sobre la base imponible.
- el crédito fiscal por el impuesto pagado en la adquisición de bienes o servicios, incluyendo la importación; y
- el impuesto a pagar, resultante de deducir el crédito fiscal del impuesto bruto.

Principales exoneraciones

El Decreto Legislativo 190 excluye del campo de aplicación de este impuesto:

- a) La construcción.
- b) La venta o importación de animales vivos, carnes, pescado, leche, huevos, legumbres y tubérculos, frutas, café, té, especias, cereales, semillas para la siembra, aceites, margarina, azúcar, cacao, productos de panadería, alimentos para animales, sal, betunes, jabones, velas, fósforos, desinfectantes, insecticidas, carbón, madera, cuadernos, libros, diarios y publicaciones, calzado.
- c) La venta o importación de combustibles, azufre, arenas naturales, cuarzo, arcillas, fosfatos, tierras silíceas, dolomita, yeso, piedras utilizadas en la fabricación de cal o cemento, asbestos, mica, boratos, minerales metalúrgicos, abonos naturales y minerales, zinc, pilas, tractores, material para navegación aérea.
- d) Productos farmacéuticos y medicamentos.
- e) La exportación de bienes y servicios.
- f) La venta interna y la importación de bienes en la zona de Selva y frontera.
- g) Las empresas industriales que vendan al exterior más del 50% de su producción, por los insumos que adquieran.
- h) Las empresas industriales descentralizadas gozan de una reducción del 15% aplicable sobre las ventas brutas.
- i) Las ventas que realicen las universidades y centros educativos y culturales.

Existe un Regimen Simplificado aplicable a las empresas cuyo volumen de ventas no sea superior a 200 UIT. En este caso se paga un impuesto equivalente al 1% de las ventas brutas, no teniendo derecho a crédito fiscal por

el impuesto pagado en las compras que realicen.

D. El Impuesto Selectivo al Consumo

Grava a determinados productos considerados suntuarios, en forma adicional al IGV. También grava a los combustibles y lubricantes derivados del petróleo y algunos servicios que no están afectos al IGV.

Algunos de los bienes sujetos a este impuesto son: vehículos A4 y licores (200%), cigarrillos (150%), joyas (100%), vehículos A1-A3, equipos de sonido, congeladores, arañas y lámparas de cristal, aguas gaseosas y cerveza (60%), productos de perfumería, alfombras, televisores y electrodomésticos (40%), aguas minerales (20%).

Los servicios afectos son: los ingresos percibidos por los bancos e instituciones financieras por concepto de comisiones e intereses derivados de las operaciones propias de esas empresas (17%); los servicios prestados por las compañías de seguros (10%); la venta de pasajes internacionales (14%); los servicios de cable, télex y telefonía a larga distancia (30%); el servicio de telefonía local (20%); el alquiler o distribución de obras cinematográficas (10%); el arrendamiento de bienes inmuebles (5%); los servicios de expendio de comidas y bebidas y servicio de hospedaje en Lima y Callao (2%-12%) y resto del país (3%-8%).

Están exonerados del impuesto selectivo las ventas que realicen las empresas industriales ubicadas en las zonas de Selva y frontera (excepto ventas de cigarrillos y combustibles).

E. Impuestos al comercio exterior

Impuestos a la importación

La estructura actual del Arancel de Aduanas comprende 42 tasas diferentes que van desde 0 hasta 86%. Existe asimismo una sobretasa variable que va desde 0 hasta 24%.

Existen innumerables exoneraciones, en especial a la importación de insumos, maquinaria y equipo para la agricultura, pesca y minería.

Impuestos a la exportación

A los productos de exportación tradicional. Grava las ventas al exterior de los productos de exportación tradicional. La determinación de la tasa se hace en base a la cotización con que se efectuó la venta.

Al petróleo y derivados. Para los productos provenientes de yacimientos situados en la Costa, la tasa es de 20%. Para los productos provenientes de las zonas de Sierra y Selva la tasa es creciente, 3, 5, 7 y 10% para los primeros diez años del plazo de la concesión, y así sucesivamente.

Ad-Valorem. Grava con una tasa de 1% las exportaciones de bienes.

Adicional Ad-Valorem. Grava con una tasa de 1% las exportaciones de bienes.

Sobretasa. Grava con una tasa de 10% el valor marginal de la exportación de café en grano crudo, cuando el precio es superior a US\$140 por quintal.

Impuesto especial. Grava la exportación de productos tradicionales, en sustitución del impuesto a los bienes y servicios. La tasa es de 3% ó de 2% para el caso de determinados productos minerales como sal común, grafito y arenas naturales, abrasivos naturales, yeso, arbolasto, minerales metalúrgicos, hulla bituminosa y otros productos.

F. Otros impuestos

Existe un conjunto adicional de impuestos que no son significativos desde el punto de vista de la recaudación:

El Impuesto al Patrimonio Neto Personal, que grava el patrimonio neto de las personas naturales y sucesiones indivisas, domiciliadas y no domiciliadas en el país. La base del impuesto incluye bienes inmuebles, vehículos, aeronaves, embarcaciones de recreo, obras de arte, acciones, depósitos bancarios, caballos de polo y de carrera. Las deudas son deducidas a efectos de calcular la base imponible.

La escala que se aplica para determinar el impuesto es:

Hasta 200 UIT	0%
Por el exceso de 200 hasta 500 UIT	1%
Por el exceso de 500 hasta 1,500 UIT	2%
Por el exceso de 1,500 hasta 3,500 UIT	3%
Por el exceso de 3,500 UIT	4%

El Impuesto de viajes al exterior, que se aplica a los peruanos residentes por un monto de US\$30 por viaje.

Impuesto a la expedición y renovación de pasaportes, que equivale a US\$10.

El Impuesto a la compra y venta de moneda extranjera, aplicable a las transacciones en moneda extranjera para operaciones de importación y exportación. La tasa es de 1%.

El Impuesto al consumo de electricidad, cuya tasa es de 10% para consumos inferiores a 150 kw-hora y de 25% para consumos superiores.