

Recaudación: ¿aumento sin reforma?

Un balance de la política tributaria de Alejandro Toledo

Cynthia Zavalla

Introducción

El gobierno del doctor Alejandro Toledo nos deja una situación tributaria favorable y un futuro inmediato alentador para las finanzas públicas. El indicador más claro es el siguiente: la presión tributaria se ha incrementado de 12,5 por ciento del producto bruto interno (PBI) al inicio de la actual gestión presidencial a cerca de 14 por ciento a fines de 2005.

Como se verá en este artículo, la presión tributaria en los últimos veinte años solo logró llegar a esos niveles en 1985, al inicio del primer gobierno de Alan García, como resultado de un paquete de medidas tributarias que se aprobó a fines de 1983 para afrontar la crisis fiscal que ese año ocasionó el fenómeno de El Niño y la coyuntura internacional adversa. Posteriormente, entre 1995 y 1998, también se registraron niveles de 14 por ciento en la presión tributaria a causa de la reforma tributaria de los noventa.

El récord en recaudación que presenciamos ahora no responde ni a un conjunto de disposiciones tributarias ni, mucho menos, a una reforma tributaria integral. En este caso, las razones son, por un lado, el crecimiento continuo de todos los sectores económicos por cinco años, hecho que ha favorecido la recaudación del impuesto a la renta (de las empresas y de las personas) y también del impuesto general a las ventas por el

aumento de estas últimas; y, por otro lado, los buenos precios internacionales de los minerales e hidrocarburos, factor exógeno que ha elevado las utilidades de las empresas mineras y, de esta forma, su aporte a la recaudación tributaria. En ese sentido, hay que llamar la atención sobre el hecho de que parte del aumento de la recaudación, en tanto exógeno, podría desvanecerse en la medida que cambien las condiciones internacionales.

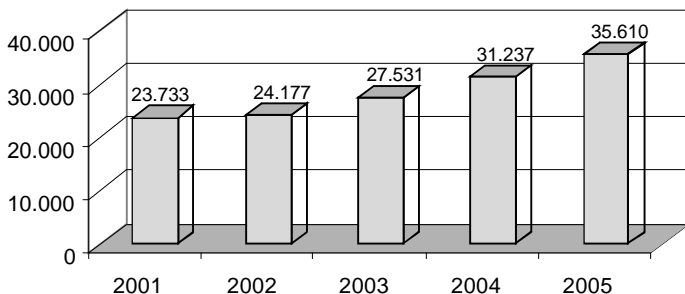
El reto del próximo gobierno será aprovechar la oportunidad para efectuar las reformas que se necesitan de manera urgente. Entre ellas se hace necesaria una reforma tributaria que logre ampliar la base tributaria; que genere fuentes de recaudación permanentes; que mejore la eficiencia del gasto tributario, evaluando el impacto de las exoneraciones sectoriales y eliminando las que no cumplan sus objetivos; y, finalmente, que contribuya a una mejor distribución del ingreso en el país.

Recaudación en aumento

Los últimos cinco años han registrado una marcada recuperación de la recaudación tributaria. Se estima que los ingresos tributarios tuvieron, de 2001 a 2005, un incremento real del orden del 48 por ciento (pasando de 12,5 por ciento del PBI a cerca de 14 por ciento en 2005). Solo en diciembre de 2005, la recaudación sin incluir las contribuciones sociales ascendió a 35.610 millones de nuevos soles, según muestra el gráfico 1, mientras que el acumulado al mes de abril de 2006 alcanza los 16.451 millones.

Aunque en menor medida que las razones mencionadas en la introducción, el incremento de la base tributaria habría también contribuido con el crecimiento de la recaudación. En efecto, durante el último gobierno se han puesto en práctica mecanismos orientados a ampliar la base tributaria. Destacan, entre ellos, la implementación del sistema de retenciones y percepciones del impuesto general a las ventas (IGV), mediante

Gráfico 1
Ingresos tributarios del gobierno central
(en millones de nuevos soles)



Fuente: Nota Tributaria, SUNAT.

el cual puede controlarse el circuito de comercialización de los bienes y servicios. El resultado ha sido un aumento de la base tributaria en alrededor de 700.000 contribuyentes desde que se crearon las medidas que se muestran en el cuadro 1.¹

Cuadro 1
Resultados de medidas implementadas en relación con la
ampliación de la base tributaria*

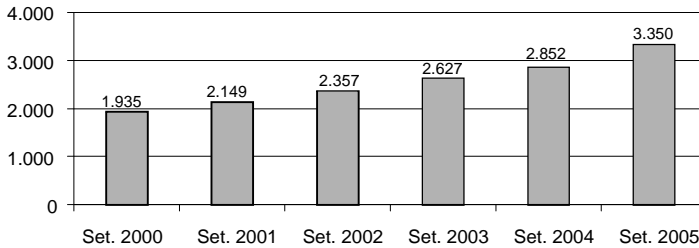
Medidas	N.º de contribuyentes
Sistemas de pago de IGV: retenciones, percepciones y deducciones	645.000
Centro de control y fiscalización	75.000
Transporte de carga	10.000
Telecobranza	6.000
Cobranza vía SIAF	6.000

* Considera no solo contribuyentes nuevos sino aquellos que antes solo declaraban o no declaraban ni pagaban, así como sujetos sin RUC que realizan operaciones importantes y no están registrados.

¹ *Gestión*, martes 10 de enero de 2006.

Asimismo, el gráfico 2 muestra la evolución favorable del número de contribuyentes inscritos en los últimos años.

Gráfico 2
Contribuyentes inscritos (en miles)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Catorce por ciento de presión tributaria: ¿nota aprobatoria?

Decir que con 14 por ciento de presión tributaria el Perú alcanza niveles récord de recaudación es una afirmación que requiere ser contextualizada. En efecto, se trata de un nivel poco usual para el país, pero aún insuficiente para permitir que el Estado efectúe un gasto social acorde con las urgentes necesidades del país.² Los especialistas sostienen que, una economía del tamaño y características como la peruana, requiere como mínimo entre un 16 y 18 por ciento de presión tributaria para tener suficiente una solvencia que le permita implementar políticas sociales efectivas.

² Véase el artículo sobre gasto social de Raúl Mauro en este mismo libro.

¿Cuánto se recauda en otros países? Y ¿cómo lo hacen?

Existe evidencia empírica de que la presión tributaria aumenta con el grado de desarrollo de un país. El promedio de presión tributaria (que incluye contribuciones a la seguridad social) para los países desarrollados es de 37 por ciento, mientras que para América Latina es de 18 por ciento. El cuadro 2 presenta una comparación por países sobre la base de la clasificación internacional aplicada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Claro que, como se observa en el cuadro, la diferencia en los sistemas tributarios entre los países desarrollados y los de América Latina no solo está en su nivel de presión tributaria sino, también, en su estructura. En efecto, los ingresos tributarios en América Latina se generan principalmente a partir de impuestos sobre el consumo (impuesto general a las ventas e impuesto selectivo al consumo), mientras que, en los países desarrollados, lo que predominan son los impuestos sobre los ingresos. Como se observa en la parte superior del cuadro, la recaudación en impuestos directos (renta, utilidades y ganancia de capital) de los países de la OCDE representa entre el 9 (Japón o Estados Unidos) y el 20 por ciento (Nueva Zelanda o Suecia) del PBI, mientras que los impuestos sobre el consumo no llegan ni al 5 por ciento del PBI. En cambio, la parte inferior del cuadro, que corresponde a los países de América Latina, muestra que, en estos, los impuestos directos representan entre el 4 y el 6 por ciento del PBI (sin incluir el Perú, su caso más dramático, con solo 2,6 por ciento), mientras que los impuestos sobre el consumo representan entre el 5 y el 10 por ciento del producto.

Lo anterior indica que nuestros sistemas tributarios son regresivos (los contribuyentes de menores ingresos pagan

Cuadro 2
Presión tributaria
Recaudación como porcentaje del PBI

País	Recaudación total¹	Renta, utilidades y ganancias de capital	Consumo de bienes y servicios
Países de la OCDE			
Suecia	52,0	21,2	4,2
Francia	45,2	10,5	4,1
Italia	42,7	13,9	4,3
Canadá	37,4	18,2	3,4
Reino Unido	37,2	14,3	4,9
Alemania	37,0	10,9	3,3
Nueva Zelanda	35,2	20,2	3,1
Suiza	35,1	13,3	2,4
Estados Unidos	28,7	9,4	1,4
Japón	28,4	9,1	2,2
América Latina			
Brasil	34,4	6,6	9,6
Argentina	21,0	4,0	8,5
Chile	19,9	4,7	10,4
Colombia	17,0	5,7	6,8
México	16,0	4,9	4,9
Perú	14,3	2,6	7,5

¹ Incluye Seguridad Social.

Fuente: Fondo Monetario Internacional 1997.

proporcionalmente más que los de mayores ingresos), por lo que empeoran la distribución del ingreso en el país. En contraste, los sistemas en los países desarrollados son progresivos, es decir, paga más el que más gana. Esta subutilización de los impuestos a los ingresos en los países latinoamericanos es consecuencia de una combinación de varios factores (Parthasarathi 1999), entre los que se pueden incluir deficiencias estructurales como preponderancia de exoneraciones y deducciones que erosionan la base tributaria.

Otra práctica tributaria que tienden a exacerbar la baja participación de los impuestos a los ingresos en relación con los impuestos al consumo es el uso de regímenes simplificados, en los que a los pequeños contribuyentes, definidos así por la administración tributaria según sus niveles de recaudación, ventas, activos u otras variables, se les permite pagar todos los impuestos —a los ingresos, ventas y activos— sobre la base de un denominador común que pueden ser las ventas o las utilidades netas. Las administraciones tributarias recurren a esquemas de este tipo para simplificar sus operaciones y hacer más efectiva su labor, dados sus limitados recursos.

¿Cómo se recauda en el Perú?

Los ingresos tributarios representan más del 89 por ciento de la recaudación del gobierno central³ y están conformados por el impuesto a la renta (IR), los impuestos a la producción y el consumo, los impuestos a la importación de bienes y otros ingresos. Dentro de estos, la participación de mayor relevancia la tienen los impuestos a la producción y al consumo, que

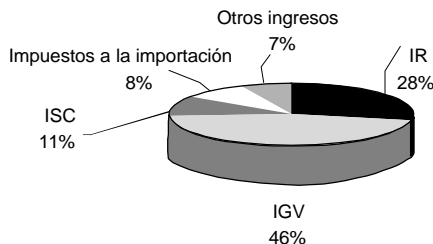
³ El restante 11 por ciento corresponde a las contribuciones sociales al Seguro Social de Salud (EsSalud) y al Sistema Nacional de Pensiones - Oficina de Normalización Provisional (ONP).

representan el 56,6 por ciento e incluyen el impuesto general a las ventas (IGV), el impuesto selectivo consumo (ISC) y otros. En 2005, el primero de estos aportó, por sí solo, el 46 por ciento de la recaudación. Por su parte, el IR contribuye con el 28 por ciento del total de ingresos tributarios.

Una clasificación de la recaudación según se origine en impuestos directos o indirectos (véase gráfico 4) arroja que en el período 2001-2005 se mantiene nítida la importancia fiscal de los impuestos indirectos en contraposición a los directos (IR). *Grosso modo* se podría decir que la relación es casi de 70 a 30 por ciento.

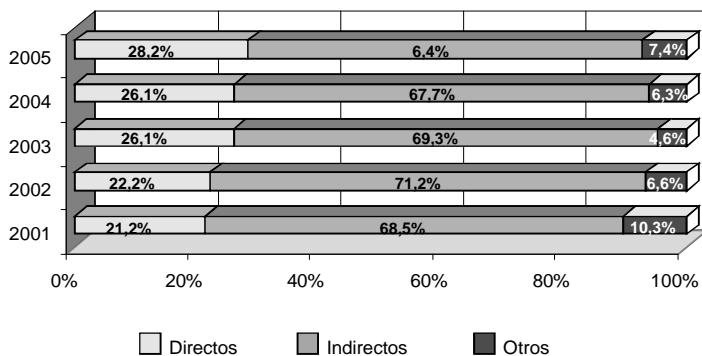
Durante este quinquenio, la creciente participación de los impuestos directos (pasaron del 21 al 28 por ciento) no responde a que se hayan creado nuevos impuestos directos en el país (impuestos sobre el patrimonio o similares, por ejemplo) sino, más bien, a que las contribuciones por IR de las empresas han venido incrementándose: solo en el último año, el aporte de las empresas mineras y petroleras se ha incrementado en 70 por ciento (Banco Central de Reserva del Perú 2004) como producto de los mejores precios internacionales. Asimismo, la mayor actividad económica interna ha contribuido a que,

Gráfico 3
Estructura de los ingresos tributarios



Fuente: Nota Tributaria, SUNAT.

Gráfico 4
Impuestos directos frente a indirectos



Fuente: Nota Tributaria, SUNAT.

en general, las empresas mejoren sus resultados económicos. Finalmente, se han producido, en los últimos años, cambios en las tasas del IR, que a partir del ejercicio 2004 se han incrementado de 27 a 30 por ciento para las personas jurídicas. Todo ello ha contribuido a que se recaude más por IR de empresas, y eso ha logrado incrementar su participación en el total de ingresos tributarios.

Las empresas mineras: ¿pagan impuestos?

Según la Nota Tributaria de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), la recaudación es creciente desde 2001. Este crecimiento es particularmente significativo para el caso del sector minero, que ha pasado de 600 millones de soles en 2001 a 3.000 millones en 2005. Entre 2004 y 2005, la recaudación en el sector minero casi se ha duplicado, pasando de 7 por ciento del total recaudado a más del 11 por ciento, como muestra el cuadro 3 (Grupo Propuesta Ciudadana 2006).

Cuadro 3
Tributos internos por actividad económica de 2001 a 2005
(millones de nuevos soles)

	2001	2002	2003	2004	2005
Agropecuario	191	217	276	296	305
Pesca	77	115	139	202	250
Minería	613	689	1.092	1.742	3.126
Hidrocarburos	583	321	656	995	1.381
Manufactura	6.040	6.887	7.175	7.281	7.713
Otros servicios	7.906	7.671	8.689	9.808	10.806
Construcción	586	544	754	666	851
Comercio	2.066	2.290	2.597	3.065	3.609
Total	18.062	18.734	21.376	24.054	28.040
Participación de la minería	3,4%	3,7%	5,1%	7,2%	11,1%

Fuente: Nota Tributaria, SUNAT.

Al desagregar los tributos registrados por SUNAT se encuentra que la importancia relativa del IR de tercera categoría respecto al total recaudado en el sector se incrementó entre 2001 y 2005. De este modo, en 2005 bordea el 40 por ciento, mientras que, en 2001, no alcanzaba el 20 por ciento de los tributos totales (Grupo Propuesta Ciudadana 2006).

En lo que se refiere al valor de la producción, Cruzado (2006) estima que el valor del producto extraído en 2005 aumentó en 32 por ciento para los productos de minería metálica y en 72 por ciento para los hidrocarburos respecto de 2004. Este comportamiento significó un aumento en las transferencias del canon minero, cuyo valor es el 50 por ciento del IR de tercera categoría declarado por las empresas, a los gobiernos regionales y locales. En efecto, el valor de dichas

transferencias pasó de 451 millones de soles en 2004 a 888 millones de soles en 2005.

¿A qué se debe el incremento en los valores de la producción y, por ende, en los de las transferencias? Cruzado (2006) sostiene que, en gran medida, al incremento en los precios de los recursos extraídos. El aumento en el valor de la producción minera se explica, hasta un 75 por ciento, por el alza en el precio internacional de los metales. El otro 25 por ciento lo explica el aumento del volumen de la producción de las empresas. Las grandes utilidades que han obtenido las empresas mineras en 2005 se relacionan, principalmente, con los mayores precios que ofrece el mercado mundial.

No obstante, las transferencias no se incrementan al ritmo de las ganancias de las empresas debido a que la mayor parte de ellas se hayan amparadas por contratos de estabilidad tributaria, heredados de los primeros años del fujimorismo, que les permiten pagar menos impuestos sobre la base un conjunto de incentivos y exoneraciones tributarias (arrastre de pérdidas, reinversión de utilidades, reevaluación de activos y doble depreciación, entre otros). De esta manera, y como afirma Cruzado (2006), «las empresas sí pagan, pero por un lado sus contribuciones están sustentadas en factores externos a su propio rendimiento y por otro, en virtud de mecanismos legales o de “destreza” administrativa, se exoneran de pagar todo lo que deberían».

El planteamiento se refuerza al comprobar que el valor de la producción minera de 2005 fue cinco veces mayor que el de hidrocarburos y, sin embargo, el canon que la primera genera es solo 20 por ciento mayor. Frente a ello, Cruzado (2006) propone que es indispensable constituir un sistema transparente de contabilidad de los recursos explotados por las industrias extractivas.

¿Qué cambios se produjeron durante el último gobierno?

Ha habido numerosos cambios en materia tributaria en el último gobierno. Algunos pasaron desapercibidos para la mayoría de la población, mientras que otros provocaron inusitadas reacciones en los contribuyentes afectados.

En lo que se refiere al IR, resalta la adición de una tercera categoría para personas naturales (21 por ciento por el exceso de 27 unidades impositivas tributarias y hasta 54 como muestra el cuadro 4) y los cambios en su tasa para las personas jurídicas (estuvo en 27 por ciento entre 2002 y 2003, y aumentó a 30 por ciento a inicios de 2004, tasa que se mantiene vigente hasta la fecha). Además, entre 2003 y parte de 2004 se aplicó el anticipo adicional del IR, declarado inconstitucional hacia fines de 2004.

A partir de 2005 se estableció el impuesto temporal a los activos netos, que sigue vigente hasta la fecha y que establece una tasa de 0,6 por ciento sobre una base imponible (activos netos) superior a los cinco millones de nuevos soles. Al respecto, habría que decir que los impuestos que gravan los activos han sido siempre señalados como antitécnicos. Además, en relación con este específico impuesto, los gremios empresariales

Cuadro 4
Tasas del impuesto a la renta a cargo de personas naturales

Renta neta global	Tasa
Hasta 27 UIT	15%
Por el exceso de 27 UIT y hasta 54	21%
Por el exceso de 54 UIT	30%

Fuente: SUNAT.

agregan que no solo es dudosamente temporal, sino que además actúa como un sistema de retención, en tanto que su pago se acredita a cuenta del IR y, en caso de que la empresa genere pérdidas tributarias, contra cualquier otro impuesto. En ese sentido, el impuesto castiga la capitalización, sostienen los empresarios.

Se pueden encontrar argumentos a favor y en contra de este impuesto, aplicado en otros países. Estos varían en función de la progresividad que tenga el IR, dado que este impuesto pretende ser complementario, y del ciclo económico por el que atraviesa el país, de modo que se vuelve mucho más cuestionable en contextos recesivos, ya que, en esas circunstancias, el valor de los activos no mantiene necesariamente una relación proporcional con las utilidades percibidas.

Sin embargo, lo que está fuera de dudas es que medidas orientadas a crear impuestos temporales u otros sectoriales, o modificaciones en las tasas no puede afirmarse que formen parte de un sistema tributario coherente y armónico, sino que su existencia obedece a cubrir necesidades coyunturales del Tesoro Nacional. Son medidas de corto plazo orientadas a «hacer caja» o que responden a coyunturas externas o internas particulares. De hecho, podría decirse que son medidas fiscales extrasistema tributario y, como tales, no conducen a crear una estructura sostenible y predecible de los ingresos en el tiempo.

En 2003, en un contexto de fuertes demandas sociales provenientes de diferentes sectores y de escasez de otras fuentes de ingresos como las privatizaciones para cubrir dichas demandas, el gobierno de Toledo, a través del Ministerio de Economía a cargo del doctor Javier Silva Ruete, aprobó un paquete tributario que reunió todas las características que acabamos de mencionar. Las medidas que se dieron afectaron

principalmente el consumo.⁴ Una de las más cuestionadas fue el incremento del IGV, que pasó de 18 a 19 por ciento. Esta nueva tasa regiría solo de agosto a diciembre de 2004; sin embargo, sigue vigente hasta la fecha.

Son varias las razones por las cuales esta medida fue tan criticada. Entre ellas, como ya se mencionó, el hecho de que se trata de un impuesto regresivo, que afectaba más a los que menos ingresos tenían. Además, el Perú tiene una de las tasas más alta de impuesto al valor agregado (IVA) dentro de la región, con un promedio de 14 por ciento. Finalmente, el IGV es el impuesto que enfrenta la mayor tasa de evasión (alrededor del 50 por ciento de la recaudación potencial),⁵ y un incremento en la tasa alienta una mayor evasión y contrabando.

En ese mismo contexto de presión por un mayor gasto social, el Ejecutivo aprobó la bancarización y el impuesto a las transacciones financieras (ITF) como medidas orientadas a identificar a los agentes económicos que realizan actividades no declaradas o sin el pago de tributos correspondientes. Se planteó que el ITF tendría carácter temporal y gravaría con una tasa del 0,15 por ciento (1,5 por mil) los depósitos y retiros realizados en cualquier modalidad de cuentas abiertas en el sistema financiero, pudiendo ser deducible como gasto por los contribuyentes (formales).

Uno de los principales cuestionamientos a este impuesto fue que su tasa efectiva es mucho más alta de lo que es evidente a primera vista, porque es un impuesto con efecto «casca-da». Como consecuencia, cuanto mayor el número de etapas para obtener un bien final en un determinado proceso productivo, mayor es la carga tributaria, y eso se vería reflejado

⁴ Véase un análisis de este paquete tributario en Zavalla 2003.

⁵ Según el Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008 del Ministerio de Economía y Finanzas.

sobre el precio de venta de bienes y servicios. Transcurrido más de un año de su entrada en vigencia habría que estudiar qué ha sido mayor, el costo del impuesto en términos de inflación y pérdida de competitividad o el beneficio obtenido a partir del mayor control de los informales.

Finalmente, la medida que generó el debate más intenso durante el último gobierno fue, de lejos, el establecimiento de las regalías mineras como veremos a continuación.

Las regalías: ¿pago justo o medida espanta inversiones?

En un contexto favorable para el sector minero en términos de cotizaciones internacionales y, por ende, de notable crecimiento en los niveles de producción, exportación e ingresos, el Congreso aprobó, el 23 de junio de 2004, la ley 28258 sobre regalías mineras y su reglamento (decreto supremo 154-2004-EF). De acuerdo con dicha norma, las empresas mineras deben pagar regalías de entre uno y tres por ciento del valor de sus ventas de los concentrados o sus equivalentes, de acuerdo con el volumen de estas. En otras palabras, deben pagar más, aquellas empresas que vendan más.

Después de la promulgación de la ley, la Sociedad de Minería presentó una acción de inconstitucionalidad y 20 empresas mineras interpusieron una acción de amparo. El 2 de abril de 2005, el Tribunal Constitucional declaró infundada la petición de inconstitucionalidad. En el período comprendido entre febrero de 2005 y abril de 2006, las empresas mineras han pagando regalías por el importe de 339 millones de soles.

Como se mencionó al inicio, el establecimiento de las regalías mineras produjo un intenso debate ideológico y político. Sin embargo, el fundamento teórico de las mismas es bastante elemental: se trata de un cargo o contraprestación económica

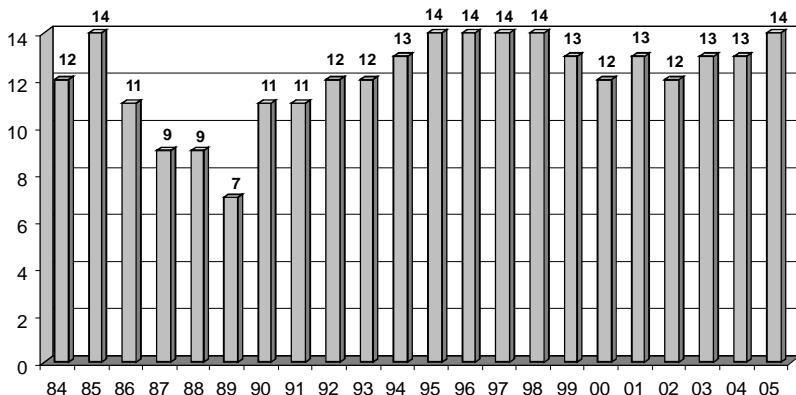
que hacen las empresas al Estado como propietario de los recursos minerales por acceder a ellos. Por lo tanto, no se trata de un tema de justicia social para que la industria compense a poblaciones locales influenciadas por los impactos sociales y ambientales, ni tampoco de la creación de un impuesto que origina un sobre costo reduciendo la competitividad del sector.

Los vaivenes de la presión tributaria: del desplome de la hiperinflación a los privilegios de los noventa y la recuperación reciente

La presión tributaria mide el porcentaje de riqueza que se destina para solventar los gastos del Estado. Técnicamente, la presión tributaria es el porcentaje que tienen los ingresos tributarios dentro del PBI de un país. Al término de la gestión de Toledo (cifras de diciembre de 2005), la presión tributaria registra un 14 por ciento. En los últimos veinte años, la presión tributaria solo logró llegar a esos niveles en 1985, al inicio del primer gobierno de Alan García, como resultado de un paquete de medidas tributarias que se aprobó a fines de 1983 para afrontar la crisis fiscal que en ese año ocasionó el fenómeno de El Niño y la coyuntura internacional adversa. Posteriormente, entre 1995 y 1998, también se registraron niveles de 14 por ciento en la presión tributaria como consecuencia de la reforma tributaria de los noventa.

En efecto, la reforma tributaria implementada a inicios de los años noventa fue exitosa en términos de recaudación, pues permitió que esta se incrementara paulatinamente pasando del 7 por ciento del PBI en 1989 al 14 por ciento en 1997. No obstante, la recaudación a partir de 1998 empieza a disminuir por varios factores que trataremos a continuación.

Gráfico 5
Presión tributaria
(en porcentajes)



Fuente: *Memorias*, Banco Central de Reserva del Perú., varios años.

A partir de 1998, la economía peruana entra nuevamente en recesión como producto del contagio de las crisis asiática, rusa y brasilera. Sin embargo, la caída de la recaudación no se da por igual para todos los impuestos; es mucho mayor en el caso del IR a las empresas. De hecho, casi todos los demás impuestos se mantuvieron estables. Esto se debió a la aprobación en 1994 de la ley 26283 y de su reglamento (decreto supremo 120-94-EF) que otorgaron a las empresas el beneficio tributario que permitía reorganizarse, revaluar sus activos y volver a depreciar, lo que se llama doble depreciación, reduciendo considerablemente sus utilidades y, por tanto, el pago del IR. Estos beneficios fueron prorrogados sucesivamente hasta el ejercicio 1998, luego del cual se eliminaron por las pérdidas tributarias que generaron.

Finalmente, la recuperación reciente de la presión tributaria, como hemos visto, responde al dinamismo económico interno,

a la coyuntura favorable en cuanto a precio de los minerales que ha originado un mayor aporte del sector minero y a la gestión administrativa de la SUNAT a través de acciones de fiscalización y control, y la creación de medidas orientadas a ampliar la base tributaria.

Los gastos tributarios: perforaciones a la recaudación

Se define como gasto tributario el monto de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria y que tiene por objeto beneficiar, promover o fomentar a determinadas actividades, sectores, ramas, regiones o grupos de contribuyentes. Los tipos de gastos tributarios más usados en el Perú (Santa María 2003) son las exoneraciones de pagos de impuestos, las tasas diferenciadas, los créditos tributarios, las devoluciones, el diferimiento, y la depreciación acelerada para gastos de capital u otros costos.

En el Perú, los gastos tributarios potenciales estimados para 2006, es decir, los impuestos que el fisco no recauda por diversos conceptos, ascienden al 2,24 por ciento del PBI o su equivalente de 5.949 millones de nuevos soles anuales (Ministerio de Economía y Finanzas 2005). Si se eliminasen, los ingresos aumentarían en forma significativa, y eso, junto con una mejora en la calidad y eficiencia del gasto, permitiría solventar buena parte de las demandas sociales existentes.

Como señala Humberto Campodónico (2005), estos gastos tributarios no solo existen en el Perú; por el contrario, casi todos los países los aplican, pues se sabe que son necesarios e indispensables para el apoyo a determinados sectores de la economía. Así, por ejemplo, el ministro de Hacienda chileno

Nicolás Eyzaguirre (2005) estima que los gastos tributarios son el 4 por ciento del PBI según el informe que publica anualmente el Servicio de Impuestos Internos, el equivalente de la SUNAT en nuestro país.

Pero una sustancial diferencia con el país vecino es la preocupación por evaluar el impacto de estos gastos tributarios. De hecho, el ministro Eyzaguirre ha planteado al Congreso que las exoneraciones se evalúen anualmente para determinar dos cuestiones: (1) si existe una razón de eficiencia económica, de justicia distributiva u otra de interés público, que fundamente mantener la exoneración; y (2) si este gasto tributario es el instrumento más eficaz y eficiente para cumplir el objetivo deseado. Así se sabrá si deben mantenerse o ser reemplazadas por otro tipo de instrumentos.

En el Perú, esta medida también es absolutamente necesaria. Existen gastos tributarios en el agro, la amazonía, el sector financiero, la minería y otros (véase anexo), pero es obvio que no todos estos sectores necesitan un tratamiento especial.

Las exoneraciones tributarias: ¿más costo que beneficio?

Las exoneraciones tributarias (IGV, IR y ISC) son el tipo de gasto tributario más utilizado. Según el Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008 (Ministerio de Economía y Finanzas 2005), el total de exoneraciones estimadas para 2006 alcanza la cifra de 3.826 millones de nuevos soles, que equivale al 1,42 por ciento del PBI.

Sin embargo, la mayoría de estudios en relación con la efectividad de los gastos tributarios afirma que estos no han logrado alcanzar los objetivos para los cuales fueron introducidos, como el crecimiento de la actividad económica o la

Cuadro 5
Gastos tributarios de 2006 por tipo de impuesto

Tributo	Tipo de gasto	Costo anual (en millones de nuevos soles)	Porcentaje
IGV	Exoneración	3.420,0	
	Devolución	180,3	
	Inafectación	573,1	
	Crédito	19,5	
	Tasa diferenciada	22,9	
	Diferimiento	87,3	
	Total		4.303,3
Renta	Inafectación	342,7	
	Exoneración	67,4	
	Devolución	0,8	
	Crédito	49,3	
	Tasa diferenciada	95,9	
	Diferimiento	39,2	
	Deducción	32,1	
Total		627,7	10,55%
ISC	Exoneración	307,6	
	Devolución	121,1	
	Tasa diferenciada	120,7	
	Total		549,5
Otros	Exoneración	31,6	
	Devolución	436,6	
	Total		468,2
Total	Exoneraciones	3.826,7	
	Devoluciones	738,9	
	Créditos	68,9	
	Tasas diferenciadas	239,6	
	Inafectaciones	915,8	
	Varios	158,7	
Total de gastos tributarios		5.948,8	100,00%

captación de inversión privada.⁶ Además, como hemos visto, la presión tributaria en el Perú es baja y debe crecer, si se quiere atender las necesidades de la población. La idea, entonces, es eliminar gradualmente las exoneraciones y procurar no crear otras nuevas.

El caso más dramático es el de los gastos tributarios que afectan a la Amazonía. Desde 1998 se han venido incrementando y renovando las exoneraciones, pero la pobreza en la selva se ha incrementado más que en el resto del país. Un estudio de Apoyo sostiene que, mientras la tasa de pobreza se incrementó en 20 por ciento entre 1997 y 2000 en la selva, en el ámbito nacional solo se incrementó en un 10 por ciento.

Además, no solo se afecta la recaudación de la región y, por ende, su capacidad de gastar en sectores prioritarios como salud, educación e infraestructura, sino que también se incentiva la informalidad y los mercados negros. En efecto, reportes recientes del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG) revelan que Loreto, Ucayali y Madre de Dios, donde rigen exoneraciones tributarias, son los departamentos donde se registra el mayor consumo ficticio de combustible por automóvil. ¿Qué está pasando en estos departamentos? Las mafias organizadas realizan grandes compras de combustible que, de una u otra forma, logran posteriormente contrabandear hacia zonas no exoneradas.

⁶ En 2003, Apoyo Consultoría realizó un estudio por encargo del Ministerio de Economía y Finanzas titulado «Exoneraciones e incentivos tributarios», en el que evaluaba, entre otras cosas, el impacto en las condiciones de vida que han tenido las exoneraciones a la Amazonía.

Un pequeño paso hacia la eliminación de las exoneraciones: el caso de la región San Martín

Una buena señal en el intrincado camino hacia la eliminación de estos incentivos fue la aprobación en el pleno del Congreso, en junio de 2005, del proyecto de ley 9015, que propone la racionalización de incentivos tributarios en el departamento de San Martín. Los mayores ingresos tributarios que se obtendrían por la eliminación de estas exoneraciones e incentivos tributarios se destinarán a la rehabilitación y mejoramiento de la carretera Tarapoto-Ramal de Aspuzana y a la interconexión del Sistema Eléctrico Regional San Martín al Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN) a través de las líneas de transmisión Tocache-Bellavista.

Según revela un estudio del Centro de Investigación Empresarial (CIE) de Perucámaras, se han recaudado 32 millones de nuevos soles desde que entraron en vigencia la suspensión de las exoneraciones hasta marzo de 2006, cifra que, aunque es inferior a la inicialmente proyectada de 35 millones, no deja de ser significativa. Dicho estudio asegura que la supresión de beneficios tributarios habría traído como consecuencia un aumento de la informalidad y fuga de inversiones hacia otras regiones de la selva que sí gozan de este beneficio, hecho que explicaría que la recaudación no haya alcanzado su máximo potencial estimado.

Alan García: de regreso al poder

El pasado 4 de junio, no obstante los desastrosos resultados económicos de su gestión en el periodo 1985-1990, elegimos a Alan García como Presidente de la República. Los resultados oficiales de la ONPE le dieron un 52 por ciento y a su contendor un 47 por ciento, lo que los separa por alrededor de cinco puntos

porcentuales. Estas cifras demuestran que se ha configurado un nuevo mapa político: todos los departamentos de la costa del país (excepto Arequipa) optaron por Alan García. En la selva y la mayor parte de la sierra centro y sur (menos Cerro de Pasco y Ucayali), una contundente mayoría se inclinó por Ollanta Humala.

Esta fragmentación política tiene un claro trasfondo social y económico. Por un lado, nuestros índices macroeconómicos muestran destacados resultados (al primer trimestre de 2006, el PBI creció 7,2 por ciento, se registró un superávit fiscal de 3,9 por ciento del PBI, la balanza comercial tuvo un superávit de 1.176 millones de dólares, las reservas internacionales netas alcanzaron los 14.637 millones de dólares, etcétera). Por el otro, el país se muestra extremadamente pobre y desigual (el 5 por ciento más rico posee el 40 por ciento del ingreso nacional, mientras que el 30 por ciento más pobre tiene solo el 5 por ciento).

En 2004, el índice nacional de pobreza era de 51,6 por ciento. Además, la incidencia de la pobreza se agudizaba justamente en los departamentos de la sierra y selva del país. Una comparación entre el mapa de pobreza y el nuevo mapa político arroja importantes coincidencias: Humala obtuvo una larga ventaja sobre García justamente en los departamentos con mayor incidencia de pobreza según las cifras del INEI⁷ como, por ejemplo, Ayacucho (65 por ciento), Huancavelica (84,4 por ciento), Apurímac (66 por ciento), Cusco (59 por ciento), Loreto (62,7 por ciento), Amazonas (60,9 por ciento), Puno (79 por ciento) y Arequipa (40 por ciento).

Esta situación nos habla de la urgencia de diseñar y poner en práctica de inmediato una política social redistributiva que apunte a tener resultados concretos y rápidos en la disminución

⁷ Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004.

de la pobreza y la desigualdad. En este objetivo, la política tributaria, como herramienta redistributiva, juega un papel importantísimo para reducir la polarización, ya que, entre otras cosas, permite mejorar el acceso a los servicios (educación y salud), la infraestructura y la seguridad de las poblaciones más excluidas.

¿Qué nos ofrece Alan García en materia tributaria?

Una rápida revisión a algunas de las propuestas en materia tributaria del APRA revela ciertas contradicciones o cambios de giro, por lo menos en lo que concierne al tema de las exoneraciones tributarias. El jefe del plan económico del APRA, Enrique Cornejo, ha manifestado, en varias oportunidades, la importancia de reducir las exoneraciones tributarias y ha añadido: «le pediremos al Banco Mundial y al BID, que evalúen el costo-beneficio de cada exoneración, para determinar incluso si algunas tendrían que mantenerse».

Sin embargo, sorprendió la propuesta de Alan García durante el debate presidencial de exonerar del IGV a los municipios con el fin de que efectúen obras y se consolide el proceso de regionalización. En declaraciones posteriores, Cornejo dijo que la propuesta no causaría ningún «forado fiscal», pues eso ya estaba presupuestado. No obstante, reconoció la importancia de evitar posibles «filtraciones» de dichos recursos a aspectos que no se relacionen con la inversión. No solo las filtraciones son motivo de preocupación, sino también la facilidad con que los políticos se aventuran a hacer promesas de difícil cumplimiento. Además, como ha dicho el economista Hugo Santa María (2006), ofrecer exoneraciones de impuestos le puede ayudar al APRA a ganar algunos votos, de cara a las elecciones regionales de noviembre, pero no ayudará a crear actividad económica descentralizada.

Otros dos temas cruciales, que han generado una fuerte oposición por parte de los sectores más neoliberales, son los anuncios de renegociación de los contratos firmados con empresas mineras y energéticas, y de la creación del impuesto a las sobreganancias de estas empresas. Sus argumentos han sido que estas medidas suponen «cambios en las reglas de juego» y que, por lo tanto, «desalentarán la inversión». Sin embargo, esto no es necesariamente cierto.

En relación con los convenios, Humberto Campodónico (2006) afirma, sobre la base de información de la SUNAT, que estos han sido modificados muchas veces en los últimos 10 años, siempre a pedido de las empresas y nunca a pedido del Estado, la parte que garantiza la estabilidad jurídica.

Respecto a la creación del impuesto, dada la circunstancia imprevista de precios de los metales y del petróleo muy por encima de lo normal y previsible, estas empresas están obteniendo ganancias fabulosas. Esta sobreganancia no es producto de mayores inversiones, mejoras en la eficiencia o reducción de costos; es artificial (Diez Canseco 2006). La volatilidad política en el Medio Oriente explica buena parte del incremento de los precios. Los gobiernos deben tomar medidas para trasladar y redistribuir las sobreganancias de las transnacionales a la sociedad. En América Latina, países como Bolivia, Ecuador y Venezuela lo están haciendo a través de mecanismos diversos. Incluso, en los Estados Unidos se está discutiendo la reintroducción del impuesto sobre las ganancias extraordinarias. Reagan lo aplicó décadas atrás. ¿Por qué el Perú tendría que ser la excepción?

Consideramos que la ampliación de beneficios o exoneraciones tributarias serían perjudiciales para el país, al reducir los recursos fiscales necesarios para atender las demandas sociales de la población. En cambio, estamos a favor de las otras

medidas, ya que contribuyen a una redistribución más equitativa de la renta generada por los recursos naturales.

La agenda pendiente

Al inicio de su gobierno, el presidente Toledo y su equipo económico anunciaron que se llevaría a cabo una reforma tributaria orientada a incrementar la presión tributaria mediante la eliminación gradual de exoneraciones y otras preferencias tributarias. Cinco años después, podemos afirmar que la reforma tributaria ha sido la gran ausente. Los resultados favorables en términos de recaudación y presión tributaria obtenidos durante el último gobierno están en buena parte sustentados en factores externos a su propia gestión. Este hecho le resta sostenibilidad a los ingresos tributarios en un escenario internacional cambiante.

A pesar del nivel alcanzado, hemos visto, a lo largo de este artículo, que la presión tributaria sigue siendo insuficiente para financiar un gasto social que efectivamente contribuya a una mejor distribución del ingreso y a una reducción de la pobreza. La agenda pendiente incluye, entre otros objetivos, generar fuentes de recaudación permanentes ampliando la base tributaria, mejorando la participación de los impuestos directos en la estructura tributaria y racionalizando las exoneraciones y beneficios tributarios. Los esfuerzos que viene haciendo SUNAT por combatir la informalidad y reducir la evasión y el contrabando deben profundizarse.

La sociedad civil debe exigir, al próximo gobierno, una reforma tributaria integral, en el marco de un pacto fiscal que permita una mayor recaudación para destinarla a inversiones sociales y de infraestructura.

Anexo

Relación de principales gastos tributarios 2006

I. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS

BENEFICIARIOS	ALCANCE GEOGRÁFICO	TIPO DE GASTO	TRIBUTO	Miles de nuevos soles	Porcentaje del PBI
AGROPECUARIO		Exoneración	IGV	115.060	0,04
		Exoneración	IGV	1.054.655	0,40
		Diferimiento	IRPJ	319	0,00
		Tasas diferenciadas	IRPJ	71.066	0,03
PESCA		Tasas diferenciadas	IRPJ	3.638	0,00
HIDROCARBUROS		Exoneración	AD VALOREM	30	0,00
		Exoneración	IGV	18	0,00
		Inafectación	IGV	0	0,00
	Amazonía	Exoneración	IGV	50.803	0,02
	Amazonía	Exoneración	ISC	171.234	0,06
MINERÍA		Diferimiento	IRPJ	38.553	0,01
		Deducción	IRPJ	12.355	0,00
MANUFACTURA		Crédito	IRPJ	122	0,00
		Devolución	Otros	18	0,00
	Zona franca	Tasas diferenciadas	IGV	22.942	0,01
	Zona franca	Tasas diferenciadas	ISC	120.748	0,05
	Zona de frontera	Tasas diferenciadas	IRPJ	528	0,00
	ENERGÍA		Exoneración	IGV	0
		Exoneración	ISC	133.124	0,05
CONSTRUCCIÓN		Exoneración	IGV	39.032	0,01
		Exoneración	IGV	4.704	0,00
COMERCIO	Amazonía	Devolución	IGV	126.972	0,05

TRANSPORTE		Exoneración	IGV	96.508	0,04
		Devolución	ISC	2.888	0,00
		Devolución	ISC	118.216	0,04
<hr/>					
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA		Exoneración	IGV	239.057	0,09
		Exoneración	IGV	27.250	0,01
		Exoneración	IGV	24.366	0,01
		Exoneración	IGV	10.815	0,00
		Exoneración	IGV	1.139	0,00
		Exoneración	IGV	28.214	0,01
		Inafectación	IGV	99.181	0,04
<hr/>					
EDUCACIÓN		Crédito	IRPJ	49.271	0,02
		Exoneración	IGV	27.136	0,01
		Inafectación	AD VALOREM	6.270	0,00
		Inafectación	IGV	404.981	0,15
		Devolución	IGV	4.275	0,00
		Exoneración	IRPJ	17.364	0,01
<hr/>					
SALUD		Exoneración	IGV	0	0,00
		Exoneración	AD VALOREM	9.754	0,00
		Exoneración	IGV	0	0,00
		Exoneración	AD VALOREM	2.058	0,00
<hr/>					
CULTURA Y DEPORTE		Inafectación	IGV	36.856	0,01
<hr/>					
OTROS SERVICIOS		Devolución	IGV	10.490	0,00
		Inafectación	IGV	32.127	0,01
<hr/>					
TURISMO		Diferimiento	IRPJ	334	0,00
<hr/>					
APLICACIÓN GENERAL	Amazonía	Crédito	IGV	19.559	0,01
		Devolución	AD VALOREM	430.371	0,16
		Devolución	IRPN	837	0,00
		Exoneración	DERECHO ESP.	93	0,00
		Exoneración	SOBRETASA	92	0,00
		Exoneración	ISC	591	0,00
		Exoneración	AD VALOREM	5.083	0,00
		Exoneración	IGV	8.776	0,00

	Amazonía	Exoneración	IGV	1.339.499	0,50
		Deducción	IRPN	116	0,00
		Deducción	IRPJ	19.410	0,01
	Amazonía	Exoneración	IGV	77.127	0,03
		Exoneración	IRPN	49.723	0,02
		Deducción	IRPN	4	0,00
		Deducción	IRPJ	256	0,00
		Exoneración	IRPN	305	0,00
		Diferimiento	IGV	87.365	0,03
	Amazonía	Crédito	IRPJ	3	0,00
	Amazonía	Tasas diferenciadas	IRPJ	1.237	0,00
	Amazonía	Tasas diferenciadas	IRPJ	8.461	0,00
OTROS		Inafectación	IRPN	269.888	0,10
		Devolución	IGV	127	0,00
		Devolución	IGV	38.440	0,01
		Exoneración	ISND	14.497	0,01
		Inafectación	IRPN	72.831	0,03
	Zona franca	Exoneración	IRPJ	54	0,00
				5.659.217	2,13

II. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS POR SUPERPOSICION DE BENEFICIOS

AGROPECUARIO Y MANUFACTURA	Amazonía	Tasas diferenciadas	IRPJ	4,655	0,00
	Amazonía	Tasas diferenciadas	IRPJ	6,375	0,00
AGROPECUARIO	Amazonía	Exoneración	IGV	275,355	0,10
ENERGIA	Amazonía	Exoneración	ISC	2,736	0,00
	Amazonía	Exoneración	IGV	520	0,00
SUB - TOTAL 2 (SUPERPOSICIONES)				289,640	0,11
TOTAL GENERAL (I + II)				5,948,857	2,24

Bibliografía

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ

2004 *Memoria 2004*. Lima: BCRP.

Varios *Memorias*. Lima: BCRP.

CIUDADANOS AL DÍA

2006 *Transparencia en los ingresos del Estado. Transparencia fiscal. InformeCAD*. Lima: CAD.

2004 *Aporte de los sectores económicos a la recaudación tributaria. Transparencia fiscal. InformeCAD*. Lima: CAD.

CAMPODÓNICO, Humberto

2006 «Renegociación de los contratos es cosa de todos los días», 12 de febrero. [Recuperado de <www.cristaldemira.com>].

2005 «Las exoneraciones tributarias y la “farra fiscal” al revés», 11 de octubre. [Recuperado de <www.cristaldemira.com>].

CRUZADO, E.

2006 «La verdad sobre las empresas mineras: señalar que las mineras no pagan lo que deberían pagar al Estado peruano no es ningún mito». Nota de información y análisis, 6 de abril. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

DIEZ CANSECO, J.

2006 «Desarrollo y renta por nuestros recursos naturales». *La República*, 10 de mayo.

EYZAGUIRRE, Nicolás

2005 «Transparencia fiscal y excepciones tributarias». *El Mercurio*, 30 de septiembre.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

1997 *Government Finance Statistics Yearbook*. Washington, D. C.: FMI.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

2006 «Vigilancia de las industrias extractivas». Reporte Nacional n.º 3. Área de Vigilancia Ciudadana. Lima: GPC.

2005 «Vigilancia de industrias extractivas». Reporte Nacional n.º 1. Área de Vigilancia Ciudadana. Lima: GPC.

INDE Consultores

2005 *Congreso aprueba eliminación de exoneraciones e incentivos tributarios en el departamento de San Martín. Informe especial*. Lima: INDE Consultores. [Recuperado de <www.inde.consultores.com>].

MACÍAS-AYMAR, Iñigo

2005 «Trabas institucionales y otros obstáculos a la necesaria reforma tributaria en América Latina». *Gobernanza. Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, n.º 25, Barcelona.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2005 *Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008*. Lima: MEF.

MOSTAJO, Rossana

2004 *Perspectivas de una reforma tributaria integral con equidad: hacia un nuevo pacto fiscal en el Perú*. Lima: DFID.

PARTHASARATHI, Shome

1999 *Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration*. Working Paper. Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional.

SANTA MARÍA, H.

2006 «Punto de vista: el gran reto de Alan García». *El Comercio*, 6 de junio.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Varios Notas Tributarias. Lima: SUNAT.

ZAVALLA PUCCIO, Cynthia

2003 «Impuestos y equidad: a propósito de las últimas medidas tributarias». *Perú Hoy. La economía bajo presión de la democracia*. Lima: .