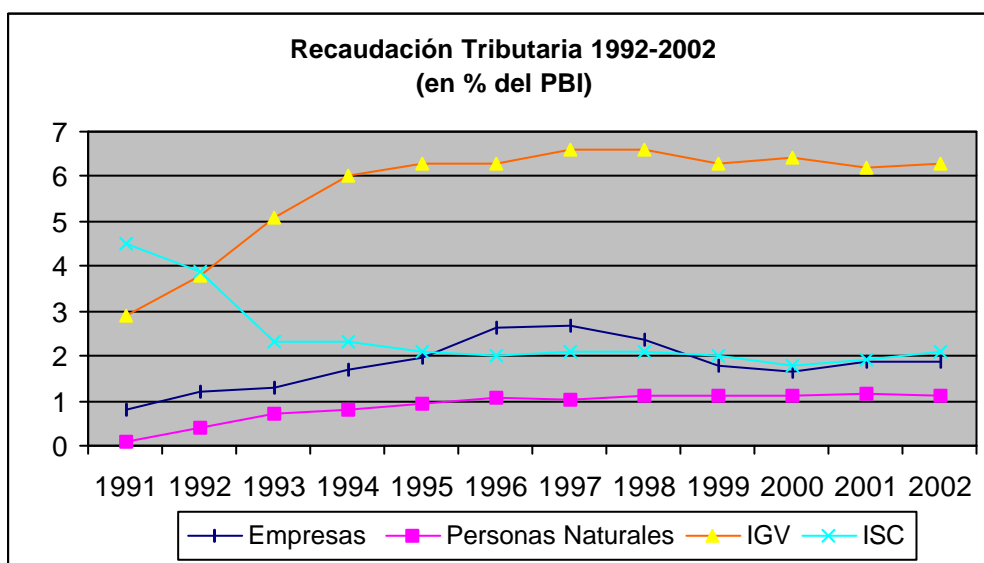


Hacia un nuevo Pacto Fiscal,

por Humberto Campodónico

En el Perú, la presión tributaria alcanza el 12% del PBI, la que es inferior al promedio de América Latina (18%). Esta, a su vez, es inferior al promedio de los países de la OCDE (36%). Esta presión del 12% hace inviable la atención de las demandas económicas y sociales embalsadas desde la época del fujimorismo, por lo que debe elevarse hasta, por lo menos el 16% del PBI en los próximos años. Sin embargo, el Marco Macroeconómico Multianual 2003-2006, elaborado por el MEF, apenas si prevé que ésta se incremente al 12,8% en el 2006. No se vislumbra, entonces, mejoría en este campo.

Para llegar al 16%, es necesaria una reforma tributaria integral donde paguen más los que más tienen. Eso no es lo que sucede ahora, pues la estructura tributaria actual es injusta, en la medida que privilegia la recaudación vía impuestos indirectos que son pagados por igual por ricos y pobres¹. Estos impuestos indirectos (el IGV, el ISC y, en menor medida, los impuestos a la importación – aranceles- representan el 75% del total de ingresos tributarios, mientras que los impuestos directos el 25% restante.

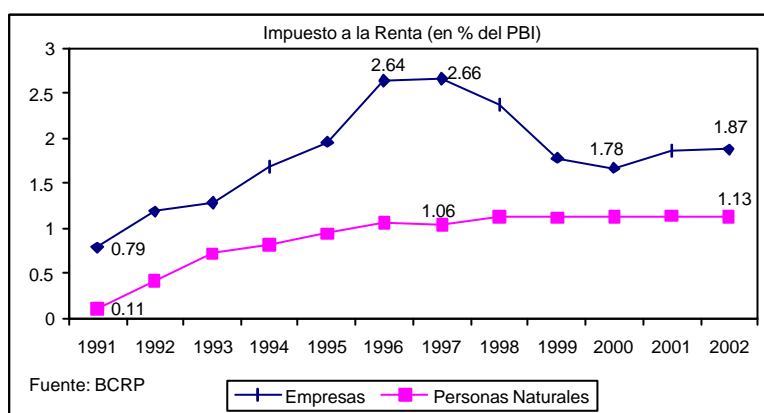


¹ Incluso John Williamson, creador del término Consenso de Washington, plantea en su reciente libro, que la reforma tributaria que ellos plantearon no fue en la dirección correcta: “Los impuestos progresivos son el instrumento clásico de redistribución del ingreso. Uno de los aspectos más cuestionables de la reforma de los 90 en América Latina fue la forma que tomó la reforma tributaria, cambiando el énfasis de la tributación de los impuestos directos (que son medianamente progresivos) a los impuestos al consumo (que son medianamente regresivos). Aunque las reformas tributarias fueron útiles en desarrollar una base tributaria más amplia, ha llegado el momento de considerar la reversión de este proceso. En particular, se necesita un esfuerzo para aumentar la recaudación vía impuestos directos”, John Williamson y Pedro Kuczynski, compiladores, Después del Consenso de Washington, Recomenzando el crecimiento y la reforma en América Latina (2003).

Así, el Impuesto General a las Ventas (IGV) se ha convertido en la principal fuente de recaudación de impuestos, con el 6,3% del PBI, a diferencia de lo que sucedía a principios de la década (ver gráfico). Otro impuesto indirecto, el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) recauda el 2% del PBI. De su lado, el impuesto a la renta pagado por las personas jurídicas (empresas) solo representó en el 2002 el 1,8% del PBI, mientras que el impuesto a la renta de las personas naturales (4ta y 5ta categoría) representó un 1,1%.

La estructura tributaria es, entonces, inequitativa, pues no pagan más los que más tienen. No solo eso. Desde 1997, esta estructura tributaria se ha vuelto aún más regresiva, puesto que ha disminuido significativamente el aporte de los impuestos directos que pagan las empresas (3era. Categoría). Esto se debe a distintas razones, entre ellas, la recesión económica, la aplicación del DS 120 94 EF y otros privilegios tributarios (ver recuadro).

La recaudación del impuesto a la renta de las empresas ha caído de 2,66 a 1,87% del PBI de 1997 al 2002. De su lado, el impuesto a la renta de 4ta. (que pagan los independientes) y 5ta (que pagan los trabajadores dependientes) categoría se mantuvo estable. O sea que la estructura tributaria se ha vuelto aún más injusta. Como lo ha dicho Manuel Estela (Expreso 21/08/03), la actual distribución del ingreso del Perú indica que el impuesto a la renta debiera estar recaudando el 4,3% del PBI en lugar del 3%. Este 1,3% que no se recauda equivale a S/. 2,600 millones, monto mayor al aumento del IGV del 18 al 19% (S/. 750 millones) y al impuesto a las transacciones bancarias (S/. 1,000 millones).



También es importante señalar que, a pesar de la recesión, tampoco cayeron los impuestos indirectos. Por ejemplo, el IGV, que es el impuesto más importante de la recaudación tributaria peruana no sufrió una gran disminución, pues pasó del 6,6% del PBI en 1997 a 6,3% del PBI en el 2002, es decir, una caída del 5%. Aquí cabe señalar, también, que el régimen de Alberto Fujimori concedió, a partir de 1998, exoneraciones al IGV a varios departamentos de la Amazonía. Sin embargo, la recaudación del IGV se mantuvo en niveles similares a los de 1997.

El Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), tuvo una ligera disminución en 1999 y 2000 pero revirtió la tendencia y llegó a 2,1% en el 2002, es decir, el mismo nivel que tenía en 1997. Y, cosa paradójica: el ISC viene superando al Impuesto a la Renta de las empresas, desde el año 2000.

La discusión sobre la reforma tributaria

El país no es viable con una presión tributaria del 12% del PBI. En los últimos meses, las demandas sociales embalsadas han dado paso a crecientes movilizaciones sociales, que exigen mejoras salariales por parte del Estado y, también, cambios profundos en el modelo económico heredado de la década anterior. En otras palabras, la discusión sobre la reforma tributaria se ha puesto a la orden del día.

Para los neoliberales, la propuesta es la siguiente: hay que recortar el gasto. No se plantean modificar la estructura tributaria regresiva ni, tampoco, aumentar la presión tributaria. No quieren que haya una gran discusión sobre como recaudar más impuestos gravando más a los que más tienen. Por eso, todas sus “propuestas” están dirigidas a un solo objetivo: cómo recortar el gasto corriente del Estado. Todas sus declaraciones, reportajes y actuaciones de los lobbys tienen esa orientación.

Evidentemente que hay que racionalizar el gasto corriente, en el marco de una Reforma del Estado que lo modernice y haga más eficiente. Deben cortarse gastos ineficientes (viáticos, viajes superfluos), promulgar una escala única de remuneraciones, mejorar los niveles de administración y avanzar hacia la descentralización fiscal.

El tema central de un nuevo Pacto Fiscal gira alrededor de 4 temas: 1) aumento de los ingresos directos, es decir, los impuestos a las empresas, así como los profesionales de 4ta. Categoría (los profesionales independientes, en los cuales se ha detectado altos niveles de evasión); 2) que se “reperfile” la deuda externa, que se lleva el 25% del presupuesto; 3) que se amplíe la base tributaria, incorporando a los informales a la formalidad; 4) el combate al narcotráfico, contrabando y toda forma de evasión o elusión tributaria.

El paquete tributario presentado al Congreso por el MEF en junio, debía avanzar en esa línea. Pero no fue así. El paquete del MEF consistió, básicamente, en un aumento de los impuestos indirectos (aumento del ISC a los cigarrillos, cerveza y combustibles) para así poder financiar los nuevos gastos a los que se ha comprometido el Ejecutivo, sobretudo en sueldos del sector educación y en gastos de alimentación para el sector Defensa e Interior.

El paquete también planteó medidas de austeridad del sector público (recorte de sueldos, viáticos, gastos de viaje, etc.) y reformas al sistema previsional (sobretudo topes a la cédula viva). Y, en lo referente a la descentralización, se planteó la eliminación progresiva de las exoneraciones tributarias regionales (amazonía) y sectoriales (agro, finanzas, educación, industrias).

Como se ve, ninguna de estas medidas estaba orientada a cambiar la actual estructura tributaria. Las únicas dos medidas que sí iban en esa dirección eran muy tímidas. Se trataba del aumento del ISC a los celulares y teléfonos (por encima de 100 soles de consumo), así como a la TV por cable. Este impuesto, si bien es indirecto, tiene un contenido progresivo, pues está “focalizado” en los sectores que más consumen. También se planteó un impuesto a los intereses de los ahorros, así como a las ganancias bursátiles. Este fue el único impuesto directo del paquete tributario del MEF.

La timidez de las medidas no impidió que fueran archivadas, sin discusión, por la Comisión de Economía del Congreso, el mismo día en que fueron presentadas. Para cubrir el faltante que originaba su no aprobación, la Comisión Permanente decidió subir en 1% el IGV, haciendo tabla rasa del Plan de Gobierno de Perú Posible, que planteaba bajar el IGV de 18 a 16%. El “remedio” es peor que la enfermedad, pues agrava la inequidad de la estructura tributaria.

Las medidas tributarias que se vienen

La Dra. Merino, en su mensaje del 18 de julio, prometió regresar al Congreso antes de 90 días, con una reforma tributaria integral, que incluyera la eliminación del alza del IGV del 18 al 19%. Ha trascendido que sus medidas abarcan tres áreas: a) impuesto a la renta (donde se eliminarán algunos gastos deducibles y se incidirá en una mayor progresividad de pago en los diferentes tramos del impuesto); b) la modificación del Régimen Unico Simplificado (RUS), pues, de un lado, no ha dado resultados y, de otro, muchos contribuyentes lo están utilizando para evadir el pago de impuestos; c) los “nuevos temas”, constituidos por la “bancarización” y el impuesto a las transacciones bancarias.

Este último tema es el más novedoso. Con la bancarización, toda transacción superior a 3 UIT (S/. 9,300) tendría que realizarse obligatoriamente a través del sistema bancario para que la SUNAT reconozca los gastos que realicen las empresas. El objetivo es elevar el nivel de intermediación bancaria, que en el Perú es de 30%, de los más bajos de América Latina. Esto permite reducir la informalidad y, de paso, el blanqueo de dinero del narcotráfico. Para su buen funcionamiento, la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) debiera regular adecuadamente las comisiones que cobran las instituciones financieras, que actualmente son leoninas.

El impuesto a las transacciones bancarias consiste en gravar cada una de ellas con el 0,1% (uno por mil). Las transacciones totales anuales ascienden a S/.3,4 billones, pero cuando se excluyen las operaciones del gobierno central (no las empresas públicas), los centros educativos, el pago de sueldos, CTS y los aportes los sistemas de pensiones, el monto se reduce a S/.1,4 billones.

Un impuesto del 0,1% proporcionaría S/. 1,400 millones. Descontado el impuesto a la renta, la recaudación neta sería S/.1,000 millones, cifra que la bancarización seguramente incrementará. Como el aumento de 18 a 19% del IGV aporta S/. 750 millones anuales, este impuesto parece ser, por ahora, el favorito para sustituirlo.

Este impuesto ya se aplica en varios países y tiene la ventaja de que no supone mayores costos administrativos. Además, genera pocas distorsiones y cumple el cometido de reemplazar la recaudación del IGV a las operaciones bancarias activas y pasivas, que actualmente no están gravadas, en buena medida porque existen dificultades para su determinación.

Es evidente que los bancos trasladarían la incidencia de este impuesto a sus clientes. Ello no le quitaría, sin embargo, su carácter progresivo puesto que, en la medida que están excluidos buena parte de los clientes pequeños, su incidencia tendería a concentrarse sobre los que más tienen.

La “bancarización” y el impuesto a las transacciones bancarias no incide de manera directa en el impuesto a la renta. Pero sí lo hace de manera indirecta, a través de la ampliación de la base tributaria, es decir, la incorporación de muchos sectores formales. Además, ayuda al combate contra el narcotráfico y el contrabando, en la medida que muchas de sus transacciones tendrán ahora que pasar por el sistema bancario, dejando su “huella” en el sistema.

En el campo del impuesto a la renta, lo que se debe hacer es renegociar los Convenios de Estabilidad Jurídica (CEJ) que han “estabilizado” el DS 120 94 EF y que permiten que empresas como Luz del Sur, Edelnor y Edegel continúen usando el escudo tributario obtenido por la aplicación del DS 120 94 EF. Para el período 2002 en adelante, la SUNAT estima que dejará de recaudar S/. 700 millones por este concepto, lo que es inadmisibles.

También deben renegociarse los Convenios de Estabilidad Jurídica que le dan el rango de “Contratos Ley” a aquellos que fueron firmados por el gobierno con las empresas privatizadas de servicios públicos, en particular con las empresas de energía eléctrica y de telecomunicaciones. Las elevadas tarifas, y su imposibilidad de disminuirlas debido que los “contratos ley” serían inmodificables, otorga a los empresarios de esos sectores una virtual “inmunidad” con respecto a la crisis económica, política y social que vive el país. La urgente revisión de los mecanismos actuales de fijación de tarifas para que se establezcan tarifas de acuerdo con los costos de producción y con el poder adquisitivo de la población es imposible sin la renegociación de los contratos ley.

También se debe aumentar la recaudación proveniente de la minería. En el 2001, el canon minero (que equivale al 50% del impuesto a la renta de las empresas mineras) fue S/. 164 millones (US\$ 45 millones) lo que significa que el pago total de impuesto a la renta fue US\$ 90 millones. Como el valor total de las exportaciones mineras en el 2001 fue US\$ 3,188 millones, la tributación solo fue el 2.8% del total de ingresos. Magro. Es por eso que el Banco Mundial ha recomendado que se ponga una regalía del 3% al valor total de la producción, lo que generaría US\$ 95 millones anuales.

La eliminación de las exoneraciones tributarias a la amazonía debe realizarse de manera coordinada con las Regiones y sus respectivas instancias de gobierno. El actual proyecto contempla mecanismos de este tipo, pero al mismo tiempo contempla plazos de eliminación obligatoria de esas exoneraciones que pone en entredicho la afirmación inicial. Pensamos que toda eliminación de exoneraciones a la amazonía debe provenir de un acuerdo pleno de concertación entre los gobiernos regionales y el gobierno central.

La eliminación propuesta de las exoneraciones nacionales (al agro, al sector financiero, educación, entre otros) ha sido elaborado sin concertación con los gremios y organizaciones representativas de estos sectores, lo que ha causado protestas de los representantes del agro y de la cultura, por ejemplo. Esto debe ser modificado, planteando la puesta en marcha de medidas concertadas democráticamente con estos sectores.

Este es el tipo de discusión que implica una reforma tributaria integral para un nuevo pacto fiscal con equidad entre los peruanos, que supere al contrato económico y social que nos dejó el fujimorismo.

Recuadro: ¿ Un solo juego de reglas para todos durante Fujimori?

Uno de los elementos centrales que promocionan los neoliberales es que debe dejarse que el libre juego de las reglas del mercado se encargue de asignar los recursos económicos. Lógicamente, la mano invisible hará que esto se haga de manera óptima. Pero en el caso peruano, a pesar de la propaganda, eso no fue lo que sucedió durante el régimen fujimorista, pues durante dicho régimen se implementó una legislación que favoreció con una serie de exoneraciones al sector empresarial, haciendo recaer el peso de la tributación en los sectores medios y bajos.

Así, en el sector minero la reinversión de utilidades estuvo exonerada, hasta en un 80%, del pago del impuesto a la renta hasta el año 2000. En ese lapso, más de 14 empresas mineras utilizaron esta legislación firmando contratos hasta por US\$ 700 millones. Algunas empresas fueron: Southern, Minsur, Milpo, Atacocha, Refinería de Zinc de Cajamarquilla, Volcan y Yanacocha. El total programado fue cercano a US\$ 700 millones, de los cuales US\$ 560 millones no pagó impuesto a la renta. El monto de los impuestos no pagados al fisco fue el 30% de esa cantidad, aproximadamente US\$ 170 millones².

En 1994 se promulgó la Ley 26283 y el DS 120 94 EF, que permitieron que las empresas que se fusionaran ó escindían, revaloraran sus activos y luego volver a depreciarlos, lo que originó menores pagos de impuestos a la renta por S/. 1,450 millones según la SUNAT. El DS 120 94 EF fue declarado inconstitucional por el Congreso pues fue más allá de lo que decía la Ley 26283. Se estima que el monto de la pérdida en recaudación de impuestos es mayor que el estimado por la SUNAT, pues la muestra que analiza dicha institución no considera una serie de grandes empresas que también se acogieron a ese beneficio.

Estos dos casos son ilustrativos de las “nuevas formas” de subsidio al capital privado que realiza el modelo neoliberal. A diferencia de las formas anteriores (tasas de interés diferenciadas, dólares preferenciales, protección arancelaria y otros), esta vez el subsidio al capital es directo y se realiza por la vía de las exoneraciones tributarias.

² Cabe señalar que el incentivo a la reinversión de utilidades estaba previsto en la Ley de Minería y se ha realizado de manera transparente. Además, nosotros lo consideramos un método legítimo para promover la inversión. Lo que aquí está en discusión es la crítica al discurso que el “suelo NO estaba parejo para todos”, como decía el discurso neoliberal.