

ESTABILIZACION Y CRECIMIENTO  
EN EL PERU  
POLITICA FISCAL

Luis Alberto Arias, Alfredo Jalille,  
Armando Zolezzi y Ramiro Cabezas  
Junio 1990



grade

**ESTABILIZACION Y CRECIMIENTO  
EN EL PERU  
POLITICA FISCAL**

**Luis Alberto Arias, Alfredo Jalilie,  
Armando Zolezzi y Ramiro Cabezas  
Junio 1990**

La serie Notas para el Debate que publica el Grupo de Análisis para el Desarrollo —GRADE— busca difundir los resultados de algunas de sus actividades, como son seminarios o conferencias públicas, o productos preliminares de sus estudios. Su propósito es contribuir a la discusión pública sobre alternativas de políticas económicas y sociales, desde la perspectiva de quienes vienen investigando y reflexionando sobre estos temas.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE.

Notas para el Debate/1

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

Julio 1990

Edición: José Peláez

## ESTABILIZACION Y CRECIMIENTO EN EL PERU

### POLITICA FISCAL

**Expositor:** Luis Alberto Arias  
(Investigador asociado de GRADE y funcionario del Banco Central de Reserva del Perú.  
Ex-Viceministro de Hacienda)

**Panelistas:** —Alfredo Jalilie  
(Consultor privado. Ex-Superintendente de  
Administración Tributaria)

—Armando Zolezzi  
(Catedrático de la Universidad Católica.  
Ex-Director General de Contribuciones)

—Ramiro Cabezas  
(Ex-Ministro de Recaudación y ex-Ministro  
de Finanzas de Bolivia)

## CONTENIDO

	Pág.
Presentación	
Exposición de Luis Alberto Arias	1
Exposición de Alfredo Jalilie	9
Comentarios de Armando Zolezzi	12
Comentarios de Ramiro Cabezas	15
Réplica de Luis Alberto Arias	17
Preguntas del público	20

## PRESENTACION

El presente documento recoge la exposición y la posterior discusión sobre el tema de la reforma fiscal, realizados en el marco de la conferencia de presentación de un programa de estabilización y crecimiento para el Perú. Dicha conferencia se llevó a cabo en el Hotel Country Club, en la ciudad de Lima, los días 18 y 19 de junio de 1990. El expositor fue el Dr. Luis Alberto Arias, miembro del grupo de investigación que llevó a cabo el proyecto y encargado del área fiscal. Los panelistas fueron en dicha ocasión los señores Alfredo Jalilie, Armando Zolezzi y Ramiro Cabezas.

El Programa de Estabilización y Crecimiento para el Perú es el resultado de un proyecto conjunto desarrollado por investigadores del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y del Brookings Institution de Washington. Constituye una propuesta integral de medidas de política económica de corto y mediano plazo, cuyo fin es estabilizar el funcionamiento de la economía peruana para sacarla de la crisis en que se encuentra, y llevarla por una senda de crecimiento sostenido.

A partir de un completo diagnóstico de la situación actual de la economía del país, y de la determinación de las causas de la crisis, el Programa plantea la aplicación de medidas inmediatas en las áreas monetaria y financiera, fiscal, cambiaria, de precios e ingresos, comercial, de deuda, y una atención adecuada a la población más pobre del país, que ha sido dramáticamente afectada por el mal manejo de la política económica en años recientes y que no podría continuar soportando los

efectos de la crisis y el ajuste. Asimismo, a partir de la estabilización de la economía nacional, el programa propone políticas que apuntan a dinamizar la actividad productiva en el Perú, asegurando una asignación eficiente de recursos, un entorno macroeconómico estable, la generación de empleo adecuado y suficiente, la eliminación de la pobreza extrema y la distribución más justa del ingreso entre todos los agentes productivos.

La política fiscal que el Programa propone apunta fundamentalmente a cerrar el déficit fiscal en el corto plazo y a optimizar el rol del Estado en la actividad económica en el mediano plazo. Para ello propone un conjunto de reformas, que abarcan el fortalecimiento del sistema tributario en pro de una mayor recaudación, y la mejora en la asignación del gasto público, priorizando las áreas donde el Estado debe tener injerencia: educación, salud y construcción de infraestructura productiva. Precisamente, la exposición de Luis Alberto Arias que este documento recoge se ocupa de reseñar dichas reformas, luego de un breve diagnóstico sobre la situación del sector fiscal en el Perú de hoy.

Esta entrega debe ser entendida como un resumen de algunas de las propuestas del Programa, y como tal, contiene obviamente muchas simplificaciones. GRADE considera sin embargo de suma utilidad poner al alcance de los investigadores económicos y del público en general la versión impresa de la exposición, como una forma de difundir los alcances del Programa y propiciar el actual debate nacional sobre el tema. Versiones impresas de otras exposiciones hechas en la conferencia estarán disponibles en documentos similares.

Lima, julio de 1990



## Exposición de Luis Alberto Arias

Buenos días a todos. En los veinte minutos de mi presentación voy a hacer una propuesta de reforma fiscal, referida básicamente a una reforma tributaria y a algunos cambios que deben hacerse en el gasto público.

Quiero empezar diciendo que considero que el costo del programa planteado el día de ayer<sup>1</sup> puede ser significativamente reducido mediante una apropiada política fiscal. Dicha política fiscal debe tener como meta, antes que reducir el gasto público —el cual se encuentra ya en un nivel bastante bajo—, aumentar de modo suficiente los ingresos tributarios.

Quisiera también recordar en esta introducción que ayer se mencionó la existencia de un círculo vicioso entre el déficit fiscal y la hiperinflación, en tanto ésta reduce los ingresos tributarios, y el déficit fiscal causado por esta reducción estimula a su vez la subida de precios. El déficit fiscal resulta entonces siendo a la vez causa y efecto de la hiperinflación. Se plantearon ayer algunas dudas acerca de qué es lo que debía hacerse primero, si elevar la recaudación o controlar la hiperinflación. Yo considero que ése es un falso dilema. No se trata de una cosa primero y luego la otra, sino que deben hacerse ambas simultáneamente. De hecho, no es posible que una reforma tributaria o un esfuerzo por aumentar la recaudación tenga alguna posibilidad de éxito si el entorno macroeconómico no muestra estabilidad de precios. Quiero remarcar esto: el contexto en el cual planteamos la reforma tributaria es un contexto de estabilidad de precios, según el programa expuesto el día de ayer.

1. Se refiere al Programa de Estabilización y Crecimiento diseñado conjuntamente por investigadores de GRADE y el Brookings Institution, del cual forma parte la reforma fiscal que aquí sustenta el expositor. Los lineamientos generales de dicho programa fueron reseñados el día anterior a la exposición de Luis Alberto Arias (*Nota del editor*).

Mi exposición tendrá dos partes, la primera referida al diagnóstico de la situación del sector fiscal y la segunda a la reforma. En esa segunda parte, discutiré primero las orientaciones de la reforma; luego, cuáles son las metas; y, en tercer lugar, cuáles son las medidas específicas que hemos considerado.

Quisiera empezar por un breve diagnóstico sobre el gasto público. La idea central es que el gasto público no está realmente sobredimensionado; el problema reside más bien en la pobre asignación y en la mala calidad del mismo. Si examinamos las estadísticas de las últimas dos décadas, podemos ver que el gasto público, entendido como gasto hecho por el gobierno general, ha estado alrededor de 20% del Producto Bruto Interno, cifra que no aumentó de manera significativa hasta 1987. Por el contrario, desde 1988 se observa una caída resultante del proceso inflacionario. Entonces, puede afirmarse que tanto los niveles de gasto como el PBI generado en el sector público han sido más o menos constantes.

Otro indicador que descarta la idea del sobredimensionamiento es el moderado tamaño del sector público peruano en relación a otros países de América Latina. El gasto público histórico en el Perú se ha encontrado alrededor de 18% del PBI, gasto mucho menor, por ejemplo, que el de países como Chile o Costa Rica, que fácilmente superan el 30%. En general, el tamaño del gasto público en toda América Latina es reducido; aun así, somos uno de los países latinoamericanos que gasta menos en su sector público.

Lo más preocupante, sin embargo, es la distribución, la calidad de este gasto. Haciendo un análisis sectorial, vemos que el gasto en educación y salud es ínfimo nuevamente en comparación con otros países latinoamericanos. En síntesis, entonces, el punto central es que no hay un gasto público sobredimensionado, sino más bien muy pequeño y con un escaso efecto redistributivo, a causa de lo reducido de los recursos orientados a educación y salud.

En segundo término, quisiera comentar brevemente lo ocurrido con nuestro sistema tributario. La razón por la cual hoy día la recaudación en el Perú es inferior al 4% del PBI resulta de la conjunción de tres elementos que casi aseguran el colapso de un sistema tributario. El primero es un entorno macroeconómico adverso, el segundo es una pésima política tributaria durante los últimos diez años y el tercero, la inexistencia de una administración tributaria. Voy a pasar a explicar y a justificar este argumento.

Respecto al entorno macroeconómico, los ingresos tributarios en el Perú dependen fuertemente de variables como el tipo de cambio real o el precio de los combustibles. Los congelamientos y los atrasos habidos en estas variables durante los últimos años han contribuido a deteriorar los ingresos provenientes de los rubros asociados a ellas.

En cuanto a la política impositiva, la presión tributaria durante la década de los setenta fue estable, fluctuando los ingresos que recaudó el gobierno central alrededor de 12 y 14% del PBI. A finales de esa década y principios de la siguiente hubo incluso un pico, cuando los ingresos aumentaron a 17% del PBI, en buena parte por una coyuntura favorable de precios internacionales. Después de ese momento, la progresiva caída en la recaudación de impuestos a la renta y del Impuesto General a las Ventas, fenómeno asociado al paulatino deterioro de la administración tributaria, empieza a ser notoria. Las cifras no evidencian tal descenso porque paralelamente estaba aumentando la recaudación del impuesto a los combustibles: a principios de los años ochenta se recaudaba por este concepto sólo 1% del PBI, pero a mediados de la década se llegó a 5% del PBI. No obstante, el proceso subyacente era el deterioro de la administración y la fiscalización, que hizo disminuir ostensiblemente la recaudación de los otros impuestos.

Trataré de resumir las debilidades del actual sistema tributario, que creo son fundamentalmente cinco. La primera es la fragilidad de la base tributaria, debida a la existencia de múltiples exoneraciones

y regímenes especiales. En el Perú las actividades agrícola, pesquera y minera están exoneradas del pago de varios impuestos; hay incentivos y beneficios a la reinversión, —en mercados de capitales sobre todo—; sólo el 30% de las ventas están gravadas; sólo el 50% del valor agregado está afecto al impuesto a la renta. La segunda debilidad del sistema es que existe un excesivo número de impuestos y de tasas, algunas de las cuales son demasiado altas. La tercera es la inestabilidad de las reglas de juego, pues las tasas y las exoneraciones han ido cambiando continuamente durante las últimas décadas.

La cuarta debilidad del sistema tributario, consecuencia de lo anterior, es una concentración de la recaudación en pocos contribuyentes. Tengo algunas cifras que quisiera mostrar para que se vea cuál es la real magnitud de esta concentración. Por ejemplo, el 60% del total del impuesto a la renta que pagan las empresas es cubierto por sólo 50 empresas; en el caso de las personas naturales, 200 personas pagan más de la tercera parte del total. Es una concentración exagerada, que se debe a causas que podrían ser explicadas luego.

La quinta debilidad del actual sistema es que los mecanismos de multas y penalidades son realmente inadecuados. Por ejemplo, a fines de 1988 se aprobó una indexación inmediata de los tributos no pagados. Posteriormente han habido marchas y contramarchas y en la actualidad se otorga un periodo de gracia a las deudas tributarias: uno puede dejar de pagar impuestos durante 90 días, recibiendo una multa de 20% mensual, que a todas luces es insuficiente con relación a tasas de inflación que superan el 40% mensual.

Creo que lo más importante es la situación de la administración tributaria. Ninguna reforma tributaria puede funcionar sin una administración adecuada, y como ya dije al principio de la exposición, tenemos una administración tributaria que, en términos de su utilidad al país, es como si no existiese. No existe una administración, sino varios organismos encargados de administrar los impuestos; en segundo lugar, la

Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ex-Dirección General de Contribuciones) es una institución que ni siquiera cuenta con autonomía administrativa, pues sus directivos están normalmente sujetos a los vaivenes de la inestabilidad política. En tercer lugar, la Superintendencia carece de recursos humanos y materiales; carece hasta de centro de cómputo. Adicionalmente, hoy en día la Superintendencia no dispone de métodos ni procedimientos claros de recaudación y fiscalización.

Es en este panorama un poco desolador que se plantea una reforma que, como se dijo ayer, busca ante todo la simplicidad en las normas. Las orientaciones fundamentales de esta reforma por el lado del gasto público son, en primer lugar, que en el corto plazo éste se oriente básicamente a proteger a los pobres para que los recortes del gasto que implica el ajuste no los afecten. Existen demandas que no pueden postergarse: ayer se habló aquí del Programa Social de Emergencia (PSE), que requiere por lo menos de US\$500 millones del presupuesto público de 1990. Las medidas concretas que se expondrán a continuación contemplan la asignación en el corto plazo de ese financiamiento para el PSE. En el mediano plazo, el gasto público debe servir para apoyar el desarrollo de la actividad privada, sin descuidar los propósitos redistributivos.

En un plazo mediano —de 4 a 5 años— se desea que el gasto público alcance un monto equivalente al 25% del PBI y que está especialmente concentrado en educación básica, salud preventiva, nutrición, seguridad social e inversión social y en construcción de infraestructura productiva. Esta cifra exige que el actual desorden tributario se supere mediante un sistema simple y eficiente de recaudación, que evite en lo posible la distorsión en los precios relativos y que tenga pocos impuestos y pocas tasas.

El objetivo de la reforma propuesta es fundamentalmente ampliar la base tributaria, no aumentar las tasas. Dije ya que algunas de ellas eran muy elevadas; lo que se propone es reducir algunas. Debe tenerse muy en

cuenta inicialmente la debilidad de la administración tributaria; ignorar esto puede resultar muy costoso en términos del éxito de cualquier reforma que se pretenda aplicar. Podría ser preferible, por ejemplo, un sistema un poco más progresivo mediante la tributación directa, pero, repito, la debilidad actual de la administración tributaria impide una adecuada fiscalización de los impuestos directos. Por esto, la reforma que se propone busca gravar principalmente a través de impuestos indirectos, pero buscando cierta progresividad mediante el impuesto selectivo.

Voy a obviar las metas cuantitativas de la reforma, pues en la exposición del plan global de estabilización que se efectuara ayer ya se mencionó que el objetivo fundamental es elevar en el corto plazo a 12% del PBI la recaudación. Esto exige un gran esfuerzo, pues significa triplicar la recaudación actual. En el mediano plazo el objetivo es que la recaudación aumente a 18% del PBI. Paso entonces —dado que me queda muy poco tiempo— a explicar las medidas específicas en relación a la política tributaria.

Triplicar la recaudación en el corto plazo, haciendo que en un par de meses como máximo llegue a 12% del PBI, no puede lograrse sólo con correcciones de precios, con una elevación del tipo de cambio real, con un aumento en el precio real de los combustibles y con una reducción de la inflación que revierta el efecto Olivera-Tanzi<sup>2</sup>. Además de ese adecuado entorno macroeconómico, se requiere tomar un conjunto de medidas tanto en la parte de política como en la parte de administración tributaria.

---

2. La tasa inflacionaria opera como un impuesto que afecta el consumo de los agentes económicos, contrayendo la demanda de éstos y haciendo menor la tributación; paralelamente, reduce en términos reales el valor de la recaudación, anulando cualquier aumento nominal de las tasas. Es lo que se conoce como Efecto Olivera-Tanzi (*Nota del editor*)

En el corto plazo, la primera medida de política tributaria debe ser corregir el precio de los combustibles. Consideramos que el precio de un dólar por galón de gasolina es el adecuado, pues permitirá recaudar por lo menos tres puntos porcentuales del PBI.

En segundo lugar, se debe ampliar la cobertura del Impuesto General a las Ventas de manera inmediata. En esta primera etapa deberían eliminarse todas las exoneraciones que fueron dadas por el Poder Ejecutivo al amparo de facultades delegadas por el Congreso.

En tercer lugar, debe reestructurarse el Impuesto Selectivo al Consumo, lo cual implica reducir el actual número de tasas de 17 a cuatro, y poner una tasa máxima de 80% (reduciendo el tope actual de 200%) y una mínima de 20%.

En cuanto a la primera etapa de proceso de apertura comercial, se propone reducir el arancel máximo a 50% y dejar un arancel mínimo de 10%. Además, todos los impuestos que gravan actualmente las ventas del sector exportador deben ser eliminados.

La segunda etapa de la reforma tributaria, que debe empezar a desarrollarse de inmediato pero recién aplicarse a partir de 1991, tiene como fundamento la reducción del número de impuestos a sólo cinco: el impuesto a la renta, un impuesto único al patrimonio personal, el impuesto general a las ventas, el impuesto selectivo y los aranceles. Todos los otros impuestos deben eliminarse.

En el caso del impuesto a la renta, el objetivo es simplificar la determinación de la renta imponible y fijar un método simple de contabilidad en intis constantes. La tasa debe ser única, equivalente al 30%. En el caso de las personas naturales, hay que reducir el número de tramos a sólo tres.

En el caso del impuesto al patrimonio de las personas, lo que se propone es crear un único impuesto en sustitución de todos los existen-

tes. Debe ser un impuesto de aplicación simple y de fácil fiscalización, en el cual se incluyan sólo los bienes inmuebles, casas y terrenos y los automóviles. Se debe establecer una escala cualitativa en base a tres o cuatro criterios muy simples, para evitar todos los problemas de valoración del patrimonio. En base a eso, habría que fijar impuestos por montos fijos.

Proponemos también eliminar todas las exoneraciones tributarias. Considero que las exoneraciones complican el sistema tributario, hacen que la administración sea difícil, estimulan el aumento de la evasión y, por último, ocultan el verdadero costo de las políticas aplicadas.

Otro aspecto que creo es muy importante, es el establecimiento de una caja única de recaudación, eliminando todos los impuestos “destinados”. Esta caja única de recaudación luego debe distribuirse de manera proporcional entre el gobierno central, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

En el caso de la administración tributaria se recomienda contar con sólo una administración, que goce de autonomía administrativa y esté dotada de recursos económicos propios. Se debe iniciar de inmediato un proceso de modernización, que incluya el fortalecimiento de los recursos humanos y materiales.

Finalmente, es urgente el desarrollo de métodos de fiscalización adecuados, para lo cual se requiere contar con personal altamente calificado. Ayer hubo un comentario con el cual yo concuerdo plenamente; para el éxito del programa que se propone o para el éxito de cualquier programa, más importante que quién sea Ministro de Economía en el próximo gobierno, será quién sea Superintendente de Administración Tributaria y cuál el equipo que lo acompañe. Muchas gracias.



## Comentario de Alfredo Jalilie

Debo comenzar agradeciendo la invitación a participar en este panel y felicitando a Lucho Arias por su previsiblemente excelente trabajo. Me dan cinco minutos, tiempo en el cual es muy difícil decir mucho. Por ello, voy a centrar mi comentario en un aspecto fundamental, que es el problema de la evasión.

Se dice que la presión tributaria bajó de 14% a 4%, caída que obviamente no se debe sólo a la evasión. La gran razón de este descenso de la presión tributaria está en el entorno macroeconómico dado por la inflación, el tipo de cambio, el precio de los combustibles, las exoneraciones tributarias y la evasión; es decir, no hay un elemento único que determina la caída de la presión tributaria. Hay además otras razones: las tasas, por ejemplo, fueron reducidas violentamente al inicio de este gobierno (a un 6% en el caso del Impuesto General a las Ventas).

Voy a circunscribirme al problema de la evasión. Hay diversas maneras de explicarla; unos piensan que la evasión es una respuesta económica y calculada de la conducta de los contribuyentes, que buscan incrementar riqueza y responden a incentivos y castigos que ofrece el sistema y la gestión tributaria. Hay otros que dicen que la evasión es más bien un problema de elusión, es decir, que los contribuyentes usan los resquicios de la ley, evitando de ese modo el pago de impuestos en una forma "legal". Finalmente, otros dicen que la evasión simplemente es una consecuencia y no el motivo fundamental de las deficiencias del sistema, tan igual como el narcotráfico, la prostitución, la venta de armas, etc.

El razonamiento económico que sirve de marco analítico para explicar la evasión es muy simple; los contribuyentes son agentes económicos que procuran maximizar sus ingresos netos esperados o el bienestar que genera dicho ingreso. El ingreso neto esperado está determinado por los

ingresos antes de impuestos, las tasas impositivas, la tasa de evasión, la probabilidad de ser detectados y castigados, y las penas que hay detrás de todo ello.

La evasión no es más que un juego a la lotería, donde hay una probabilidad de ganar —que son los impuestos no pagados— y una probabilidad de perder —la sanción. La autoridad tributaria afecta la tasa de cumplimiento de los contribuyentes determinando la probabilidad de detección y castigo, así como las sanciones. La probabilidad de detección depende fundamentalmente del número de auditorías que se hagan y de su calidad. Para auditorías de una determinada calidad, la probabilidad se calcula como el cociente del número de auditorías entre el número de contribuyentes: eso se llama presencia fiscal. En el Perú, la presencia fiscal no llega ni al 0.5%. ¿Tienen ustedes idea de la cantidad de casos fiscalizados durante un año? Si les digo 1,000, es mucho.

Sin presencia fiscal —estoy totalmente de acuerdo con Lucho Arias en que no existe una verdadera administración tributaria— el contribuyente siente lejana la probabilidad de detección y castigo. Al contrario, mientras mayor sea el número de casos fiscalizados y por ende mayor la posibilidad de ser detectado, el ingreso esperado del contribuyente obviamente ya no será tan bueno y su conducta evasora definitivamente tendrá que cambiar. Los contribuyentes no cumplen espontáneamente el pago de impuestos porque a nadie le gusta hacerlo; por lo tanto, lo que fundamentalmente se tiene que hacer es ampliar la intervención estatal en forma de auditorías. No debe irse a auditorías profundas, sino a auditorías más amplias, de tal modo que se pueda llegar a más contribuyentes.

Me falta un minuto pero quiero decir algo importante; hay trabajos muy serios que demuestran que mientras mayor sea el tamaño de las empresas, menor es el grado de evasión. Eso es lógico: una empresa grande tiene una menor posibilidad de evasión porque necesita mayores controles. Además, las empresas grandes tienen otros mecanismos de evasión distintos a la

forma tradicional. Por lo tanto, mucho pierde la administración tributaria yendo a buscar evasión tradicional en empresas grandes, que tienen un menor grado de evasión que las empresas medianas y pequeñas. Hay una relación inversa entre el tamaño de la empresa y el nivel de evasión tradicional.

Por último, no todos los sectores económicos tienen el mismo grado de evasión; hay que saber a qué sector económico golpear. Lamentablemente, el tiempo se me cumple y lo único que puedo decir es que creo en que si no hay una administración tributaria, definitivamente no hay reforma tributaria posible. Gracias.

### **Comentario de Armando Zolezzi**

Buenos días. Agradezco la invitación y, como el tiempo es un cruel enemigo, tratará de ser lo más rápido posible. No es que sea poco dulce, pero discrepo con la propuesta, porque soy de las personas que cree que en el Perú una reforma tributaria tiene varios prerequisites que no se dan en este momento.

Primero, es necesario corregir el proceso inflacionario. No es con la reforma tributaria que se va a corregir la inflación, sino que se necesita haber terminado con ella para poder hacer una reforma tributaria. En segundo lugar, creo que es indispensable tener una administración tributaria eficaz y eficiente. Una administración de esa naturaleza —como bien lo ha dicho Luis Arias— no existe en el Perú, y conseguirla requiere de tiempo. En tercer lugar, es necesario tener un proyecto realista, compatible con nuestra realidad, proyecto que tampoco existe como voy a tratar de mostrar. Finalmente, la realidad política obliga a un acuerdo nacional, pues el Congreso

tendrá que aprobar esa reforma tributaria o conceder facultades al Ejecutivo para hacerlo; el necesario acuerdo político tampoco se da en este momento.

En todo caso, creo que la reforma tributaria es necesaria. Esa reforma tributaria —pienso— podría entrar en funcionamiento a partir de 1992, plazo que daría el tiempo suficiente para cumplir con los requisitos de una reforma tributaria exitosa. Sin embargo, hay que solucionar el corto plazo, porque el problema fiscal es central para poder resolver la crisis económica por la cual atraviesa el Perú. En el poco tiempo que tengo, voy a ensayar una propuesta que creo podría, de alguna manera, solucionar el problema del cortísimo plazo.

Es indudable que la lucha contra la inflación pasa obligatoriamente por solucionar el déficit del sector público. Para ello es necesario dictar algunas medidas de emergencia en tributación, así como en tarifas y precios públicos. En cuanto a los precios que controla el Estado en todos los servicios, creo que deben subir muy por encima de los precios privados, pues tienen un atraso y es necesario, definitivamente, ponerlos al día.

Yo estoy totalmente de acuerdo en la necesidad de elevar sustancialmente el precio de los combustibles. Sin embargo, es equivocado pensar que poner el precio de la gasolina en un dólar por galón va a solucionar el déficit fiscal o el problema de caja. Petroperú necesita ese dólar para reflotarse, por lo menos durante un año; entonces, el margen de tributación por este lado es sumamente reducido. En otras palabras, si ese dinero se emplea en recursos para el Estado, será necesario solucionar el problema de Petroperú de alguna otra manera, porque sino la empresa colapsará.

Es necesario también —creo yo— eliminar temporalmente la última etapa del Impuesto General a las Ventas. Es decir, el comercio minorista no debe ser gravado. A la vez, debe elevarse la tasa, que se aplicaría

únicamente a las ventas hechas por fabricantes, importadores y mayoristas. Esta salida se plantea por el altísimo grado de evasión y la incapacidad total de la administración tributaria para solucionar este problema.

Creo, por otro lado, que efectivamente deben eliminarse las exoneraciones de tributos que afectan al consumo, así como las exoneraciones contempladas en el Arancel de Aduanas. Sin embargo, aquí habría que considerar la situación de las empresas ubicadas en las zonas de Selva y frontera, donde la eliminación de la exoneración no puede ser inmediata. Allí tendría que ser gradual, pues la eliminación súbita de las exoneraciones no va a llevar a ninguna mayor recaudación, sino que todas las empresas creadas artificialmente en dichas zonas colapsarían. Creo sí que es necesaria una modificación de las exoneraciones en caso que se decida mantener las referidas a los impuestos a la renta y al patrimonio, a fin de garantizar que el sacrificio fiscal que tales exoneraciones representan sea reinvertido en la propia empresa, en la misma actividad o en otras ubicadas en esas zonas de producción. Hoy en día las exoneraciones no están amarradas a la reinversión; aquí debe hacerse un cambio fundamental.

Pienso que es necesario crear en esta cortísima etapa algunos tributos de carácter extraordinario que afecten a quienes tienen mayor capacidad contributiva; entre otros puede aplicarse, por ejemplo, un mayor impuesto predial (por efectos de la inflación, el de este año ha sido un regalo para todos los contribuyentes). Ello ayudaría a los concejos municipales.

Igualmente, pienso que debe crearse una suerte de régimen de transitoriedad para las empresas que se encuentran en crisis económica en este momento y para todas aquellas que van a entrar en crisis por efecto del programa de ajuste. Estas empresas podrían gozar de un régimen tributario transitorio que les permita no caer en evasión.

Creo por otra parte que si se decide establecer una tasa de interés positiva en términos reales debe eliminarse el impuesto selectivo al

consumo que grava esos intereses y paralelamente dejar sin efecto todas las exoneraciones del impuesto a la renta de la cual hoy día gozan. Asimismo, si se va fijar un tipo de cambio real alto, debe crearse un impuesto temporal a las sobreutilidades obtenidas por los exportadores gracias a esa medida.

En fin, me restan muy pocos segundos. Quisiera decir antes de finalizar que el proyecto es interesante, pero creo que es incompleto, pues no considera la existencia de gobiernos regionales y locales, no toma en cuenta las rigideces constitucionales que impedirían que una reforma afecte el patrimonio antes del año siguiente. Creo que es indispensable el consenso, el acuerdo nacional y el debate público de una reforma tributaria para una adecuada toma de conciencia.

### **Comentario de Ramiro Cabezas**

Lo que voy a decir no está basado en simples conocimientos teóricos, sino en mi experiencia personal como Ministro de Recaudación —primero— y Ministro de Finanzas de Bolivia —después— en el programa de ajuste aplicado en Bolivia. Dicho programa se parece en mucho al programa aquí propuesto.

Hay un punto al que quisiera referirme con relación a la pobre asignación y calidad del gasto. Efectivamente, con una presión tributaria que llega sólo a 5% no se puede pensar en una sana asignación de recursos. Lo que sucede es que apenas se puede —y con mucha dificultad— pagar sueldos, no quedando nada para la inversión y reduciéndose las posibilidades de incrementar los recursos en las áreas de educación y salud, que es el medio por el cual se logra redis-

tribuir el ingreso. Es esencial, por tanto, subir la presión tributaria para empezar a hacer una reasignación más racional del gasto.

Sin embargo, lo que debe hacerse para controlar la inflación en la primera etapa de ajuste es lo que en la propuesta se ha llamado el “cierre diario de caja”. Esta frase tan corta significa muchas cosas. Significa primero que el presupuesto de la Nación no es más que un documento indicativo, que no implica que dicho presupuesto se va a poder ejecutar. Es en el momento de la ejecución cuando un Ministro responsable decide qué gasto autoriza y cuál posterga o anula definitivamente. Esa responsabilidad es bastante grande para una sola persona, pero es una responsabilidad esencial: garantiza que el presupuesto no se podrá ejecutar sino en la medida en que existan ingresos. Esa es una medida esencial para ser consistente con un programa de estabilización: si el gasto no se ajusta a los ingresos, las posibilidades de estabilizar la economía son mínimas. No solamente porque habrá necesidad de recurrir al crédito del Banco Central, sino además porque en la comunidad económica no habrá confianza en un programa de estabilización que se ha financiado mediante créditos internos.

Con relación al financiamiento, veo que no se menciona en el documento ni en la exposición de Luis Alberto Arias la posibilidad de obtener financiamiento a través de recursos externos. Esto está muy relacionado con el arreglo de la deuda externa. Se supone que si parte de la propuesta es llegar a un acuerdo sobre la deuda externa, el objetivo es obtener nuevamente recursos externos, fundamentalmente mediante créditos. Si hablamos de inversión deberíamos pensar que la inversión podría eventualmente —en gran medida— ser financiada por crédito externo, una vez regularizado el problema de la deuda.

Con relación a las propuestas de reforma tributaria, me parece muy razonable recomendar una simplificación del sistema tributario, reducir los impuestos a unos muy pocos, que sean fáciles de entender y de administrar. Discrepo con Armando Zolezzi en que para incre-

mentar los ingresos es necesario previamente controlar la inflación; yo creo que no se puede controlar la inflación si no se logra un incremento de ingresos. Para lograr recaudaciones importantes, es necesario hacerle entender a la comunidad que el programa de estabilización es completo, y que la reforma tributaria es uno de sus componentes. Debido precisamente a la debilidad en la administración, es esencial convencer a los contribuyentes de que con sus tributos va a ser posible controlar la inflación, y que éste es un elemento fundamental de la política de ajuste.

En el tiempo que me queda quiero darles algunas cifras de los resultados de la reforma tributaria en Bolivia, que empezó a implantarse en 1986. Entre 1985 y 1986, año en que parcialmente se ejecuta la reforma tributaria, los ingresos tributarios genuinos por renta interna —estoy hablando solamente de renta interna, no de renta aduanera y de otros impuestos— subieron en 697%; de 1986 a 1987 el incremento fue 127%; de 1987 a 1988, 47%; de 1988 a 1989, 25%. Con relación al PBI, la presión tributaria o renta interna —estoy otra vez excluyendo los otros impuestos— subió del bajísimo 1.3% en 1985 a 2.7% en 1986; 5.1% en 1987; 6.3% en 1988; y 7.7% en 1989. Seguramente con este sistema en cuatro o cinco años más estaremos en alrededor del 13 ó 14% de presión tributaria. Si se suma esta cifra al 4% de presión tributaria que producen los impuestos a los hidrocarburos y aproximadamente el 3% que deben rendir los impuestos al comercio internacional, estamos hablando de un presión tributaria de aproximadamente 19%, que ya es razonable.

En Bolivia tuvimos la experiencia de simplificar el sistema, reducir el número de impuestos de cerca de 400 a 6, muy fáciles de administrar y muy sencillos de aplicar. Además, se convenció a la población de que se tenía un programa completo, un conjunto de medidas que permitirían estabilizar la economía, y que la tributación era un componente importantísimo del programa. Muchas gracias.



## Replica de Luis Alberto Arias

Voy a tratar de ser muy breve en mis respuestas a los comentarios de los panelistas. En relación a los comentarios que hizo Alfredo Jalilie sobre la evasión, yo concuerdo plenamente con él en las razones teóricas sobre las que ha basado su explicación. Evidentemente, el hecho de que un sistema sea complicado lleva a que la probabilidad de detección de una evasor sea muy baja; por lo tanto, la propuesta se basa en un sistema simple con el fin de disminuir esa probabilidad de evasión.

Con respecto a los comentarios de Armando Zolezzi, él manifestó que discrepaba totalmente con nuestra propuesta, pero después empezó a enumerar un conjunto de cosas que yo ya había mencionado. Sólo fueron claras un par de discrepancias señaladas al final. Repito lo que dije al principio de la exposición: me parece que un requisito indispensable para aumentar la recaudación es precisamente eliminar la inflación. No hay reforma tributaria que pueda funcionar sin estabilidad de precios; lo que aquí se está discutiendo es precisamente una reforma tributaria insertada en un programa que busca esa estabilidad de precios. Estoy absolutamente seguro que si se intentara bajar la inflación y se consiguiera hacerlo al 10 ó 20% mensual, la reforma tributaria seguiría siendo impracticable.

Estoy en parte de acuerdo con lo dicho sobre la necesidad de que el proyecto se ajuste a la realidad política. Evidentemente, la reforma tributaria va a requerir del consenso de todas las fuerzas políticas para poder ser aprobada. Sin embargo, las medidas que hemos propuesto para el corto plazo consideran esa restricción. En primer lugar, las modificaciones arancelarias —Armando Zolezzi lo sabe muy bien— no pasan por el Congreso, son facultad del Presidente de la República. En segundo lugar, es factible revertir exoneraciones otorgadas inconstitucionalmente por el Poder Ejecutivo. La eliminación o creación de impuestos sólo puede ser hecha por ley; si alguien crea

una exoneración trasgrediendo esta norma se tiene exactamente el mismo derecho de eliminarla sin recurrir a una ley. Lo que aquí se ha propuesto es eliminar toda exoneración que no fue otorgada por ley. En tercer lugar, muchas exoneraciones otorgadas legalmente vencen en diciembre de 1990; entonces, el consenso se va a tener que buscar no para eliminar exoneraciones, sino para volver a otorgarlas, y eso políticamente es distinto.

Obviamente las modificaciones en los impuestos a la renta y al patrimonio no podrán aplicarse de inmediato. Nuestra propuesta considera que las modificaciones a esos impuestos se hagan a partir de 1991, para lo cual tendrían que ser aprobadas en la primera legislatura del nuevo Parlamento.

Por otro lado, no es cierto que Petroperú necesite el precio de un dólar por galón para financiar sus gastos operativos sin inversión. La empresa necesita sólo US\$0.5 para financiar sus costos operativos y de inversión. Lo que aquí se propone es poner un impuesto selectivo de 80% sobre ese monto, lo que sumado al margen del distribuidor da el precio de un dólar y da la recaudación del 3% del PBI considerada en nuestro proyecto.

Discrepo totalmente con la afirmación de Armando Zolezzi en relación a que no se deben eliminar las exoneraciones a los tributos que afectan al consumo en Selva y frontera. No encuentro justificación alguna para que existan exoneraciones al consumo, pues eso genera distorsiones en precios relativos. Yo creo que es suficiente otorgar al productor exoneraciones en los impuestos a la renta y al patrimonio para incentivar el desarrollo de esas zonas en la etapa inicial. Incluso en el mediano plazo se está proponiendo eliminar dichas exoneraciones; de inmediato, se deben eliminar todas las exoneraciones a los impuestos directos.

En cuanto a generar regímenes transitorios para empresas en crisis económica, eso es otra vez manejo selectivo, generación de

exoneraciones. Yo me pregunto con qué administración tributaria vamos a hacer una evaluación; de qué empresas se encuentran en crisis y cuales no.

Se dice también que no se toma en consideración los gobiernos regionales y locales; sin embargo, yo manifesté que lo que se busca es una caja de recaudación única, a partir de la cual se debe establecer porcentajes de participación en lo recaudado que beneficie a los gobiernos locales y regionales. Obviamente, la asignación de un porcentaje de recaudación a los gobiernos locales y regionales debe ir acompañada de una descentralización del gasto público; nuestra propuesta considera estas medidas.

Finalmente, en cuanto al comentario hecho por el Sr. Cabezas respecto a la exclusión del financiamiento externo, debo decir que nuestra propuesta se sustenta en la consideración de que en el corto plazo va a ser muy difícil contar con recursos externos para financiar el déficit. Se busca más bien financiar íntegramente los gastos del gobierno con un esfuerzo interno, que como repito es muy grande. En dicho esfuerzo, deben tenerse en consideración la conjunción de muchos aspectos: variables macroeconómicas, tasas impositivas, exoneraciones y administración tributaria. Eso sería todo. Gracias.

## Preguntas del público asistente

**Pregunta.** Doctor Arias, existen algunas dudas sobre la cuestión específica del Impuesto General a las Ventas. Quisiera saber si la eliminación de exoneraciones de este impuesto debería ir acompañada por una reducción de la tasa actual, por ejemplo, a un 10%.

**Luis Alberto Arias.** Ese es un asunto bastante delicado, sobre el cual hemos estado pensando. El objetivo de establecer una tasa más baja es obviamente inducir a un mayor cumplimiento tributario. Sin embargo, han habido ya algunas experiencias. Recordemos que a principios de 1986 la tasa fue reducida a 6%, en un contexto de crecimiento de las ventas gracias a la expansión de la demanda; no obstante, ese mayor cumplimiento tributario no se dio. Es por eso que, en el plazo inmediato, lo que se plantea es tener una tasa más bien elevada, que se sitúe alrededor de 15%.

**P.** Doctor Arias, ¿no cree Ud. que lo más conveniente sería aplicar un impuesto a las exportaciones, dado que la prioridad del fisco en este momento es asegurar de toda forma posible un incremento notable de la presión tributaria? En todo caso, ¿por qué no, en el corto plazo, poner un impuesto temporal a las exportaciones?

**L.A.A.** Este tema también ha generado discusión al interior del grupo de trabajo. El criterio que finalmente primó es la no generación de contradicciones entre los objetivos de corto plazo y los de mediano y largo plazo. El programa que estamos sustentando tiene un esquema general pro-exportador, con una estrategia pro-exportadora. Esto no quiere decir que los exportadores no van a pagar impuestos directos. Sí lo van a hacer, pues sólo se suprimirían los impuestos indirectos. Se ha propuesto crear un pago a cuenta sobre el impuesto a la renta, aplicable durante los primeros seis meses del próximo gobierno, el cual se calcularía sobre el valor exportado.

**P.** Doctor Zolezzi, ¿es necesario un shock tributario para cerrar la brecha fiscal rápidamente en un programa de estabilización? ¿Sería sugerible, por ejemplo, cobrar algunos tributos mediante el consumo facturado de energía eléctrica?

**Armando Zolezzi.** Estoy absolutamente convencido de que la lucha contra la inflación pasa, obligatoriamente, por solucionar el déficit del sector público en general. Para ello, va a ser necesario dictar medidas de emergencia, no hacer una reforma tributaria. Esta deberá hacerse, pero en 1992, cuando la situación económica está estabilizada (si Dios nos ayuda). El problema en estos momentos es cerrar el déficit fiscal. Y para eso necesitamos una política tributaria de emergencia, que nos permita elevar la recaudación muy rápidamente del 4 al 12% del PBI, con todas las limitaciones políticas existentes.

En cuanto a cobrar impuestos mediante el consumo de energía eléctrica, mi experiencia municipal al respecto es bastante desalentadora. El impuesto de 22% sobre el consumo de electricidad destinado a los arbitrios municipales, por ejemplo, no alcanza ni siquiera para recoger la basura de Lima e iluminar sus calles. Obviamente, no es ésta la vía para obtener las ingentes cantidades de recursos requeridas por este programa de ajuste.