

Reforma Tributaria en el Perú Tributary Reform in Peru

Jesús Castillo More

Resumen

El presente artículo trata sobre el rol del Estado en la actividad económica en una economía de mercado, específicamente, en el presupuesto público, con el fin de lograr mayor eficiencia y equidad en la distribución del ingreso, así como en la oferta de bienes públicos, como resultado de un proceso político, y en la política fiscal o manejo del presupuesto del Estado, como herramienta política económica, con fines de estabilización y crecimiento.

Si bien es cierto, los impuestos y los gastos públicos están muy influenciados por el proceso político a través del cual el gobierno toma decisiones de política fiscal. Por eso, una baja recaudación tributaria impide al Estado cumplir con su rol social de proporcionar bienes públicos y bienes preferentes como educación y salud. Asimismo, la elevada evasión tributaria y la desigualdad en la distribución del ingreso son problemas que deben enfrentarse con las herramientas adecuadas de una adecuada política económica.

Aquí se propone una Reforma Tributaria, cuyo fin es fomentar el crecimiento económico en general, para lo cual es necesario lograr los objetivos específicos de promoción del ahorro y de la inversión, simple y eficiente, para evitar la evasión y las distorsiones innecesarias. Significa aumentar el bienestar y prosperidad de la ciudadanía, y no solamente con fines de elevar la recaudación.

Palabras Clave: Bienes Públicos, Impuestos, Presión Tributaria, Evasión, Eficiencia, equidad

Abstract

The present essay deals with the role of the State in the economic activity in a market economy, emphasizing the functions of the public budget, in order to accomplish greater efficiency and equity in the distribution of the income, the offer of public goods as a result of a political process and the fiscal policy or managing of the budget of the State as a tool of the economic policies for stabilization and growth.

The hypothesis is that taxes and public expenses are greatly influenced by the political process of governmental fiscal policy decision-making.

A low tax collection prevents the State from accomplishing the social role of providing public goods and preferable goods as education and health. High tributary evasion and inequality in the distribution of the income are problems to be faced with the appropriate tools of an adequate economic policy.

A Tributary Reform is proposed to achieve a general economical growth which demands the accomplishment of specific goals in savings and investment promotion to avoid unnecessary evasion and distortions. This means increasing general welfare, but not only in order to increase tax collection.

Key words: Public goods, taxes, tributary pressure, evasion, efficiency, equity.

Introducción

En una economía de mercado, los bienes y servicios escasos se clasifican, según dos criterios: el de exclusión y el de consumo. El criterio de exclusión significa que los oferentes de los bienes y servicios pueden elegir a quienes les entregan el resultado de su esfuerzo productivo, es decir, a quienes se lo pagan. La exclusión posible garantiza que habrá una oferta. Cuando la exclusión no es posible como en el caso de los semáforos, ningún empresario estará dispuesto a ofrecer bienes y servicios aunque sean necesarios para la sociedad, como defensa nacional y administración de justicia.

En cuanto al consumo, éste puede ser rival o no rival. Los bienes y servicios son rivales cuando se agotan al ser usados, como en el caso del pan o los servicios de transporte. Ello obliga a los usuarios a pagar por ellos, lo que garantiza una demanda. Cuando el consumo no es rival, como en el caso de los semáforos, ningún consumidor está dispuesto a pagar, porque sabe que no es el único usuario y espera que sean los otros usuarios los que paguen.

Con esta lógica, si un bien o servicio es de exclusión posible, tendrá oferta, y si es de consumo rival, tendrá demanda, con lo cual habrá un mercado de ese bien o servicio. Todos los bienes y servicios cuya exclusión es posible y el consumo es rival son bienes privados porque dan lugar a un mercado, donde el rol del Estado radica en asegurar el derecho de propiedad y el estado de derecho.

Cuando la exclusión no es posible, no habrá oferta privada, y si, además, el consumo es no rival no habrá demanda, con lo cual no será posible un mercado.

Estamos ante la presencia de los bienes públicos, como defensa nacional y administración de justicia, que siendo indispensables para la sociedad, el mercado fracasa para ofrecerlos, siendo necesario un proceso político que permita elegir autoridades, darles poder coercitivo para cobrar impuestos y una Constitución que fije límites a ese poder. Esta es la justificación de la presencia del Estado en la actividad económica.

La Presión Tributaria, definida como la proporción entre recaudación de impuestos y el Producto Bruto Interno, es una medida del tamaño del Estado.

El Déficit Fiscal, definido como el exceso de gasto público sobre recaudación de impuestos, tiene que ser financiado con otras fuentes, tales como endeudamiento interno y externo, que a la larga son gravámenes para las futuras generaciones porque para devolver el principal más intereses de la deuda hay que recaudar impuestos en el futuro o con mayor emisión de dinero proveniente del crédito del Banco Central que genera inflación, que es un impuesto regresivo porque afecta a los más pobres.

La intervención del Estado, en la actividad económica privada, en una economía de mercado, da lugar a distorsiones en la asignación eficiente de recursos, donde la búsqueda de equidad compromete la eficiencia y el crecimiento.

Es tarea de una Reforma Tributaria, ordenar la intervención del Estado para que éste pueda cumplir con sus objetivos sociales con eficiencia y equidad.

Finanzas Públicas y Política Económica

Las Finanzas Públicas o finanzas del gobierno se refieren al manejo de las políticas de gasto estatal y de las políticas de impuestos y otros tipos de fuentes de ingresos para financiar los gastos públicos.

Estas políticas o decisiones del gobierno pueden alterar el nivel de empleo y la asignación de recursos, así como la distribución del ingreso en la economía y la tasa de crecimiento de producción y de los precios.

La política económica, definida como el conjunto de decisiones del gobierno, para orientar la economía hacia metas políticamente deseables, descansa sobre dos pilares básicos: La Política Monetaria y la Política Fiscal.

La Política Monetaria consiste en el control de la cantidad de dinero (Oferta Monetaria) por parte del Banco Central de Reserva, a quien le corresponde manejar la política cambiaria cuyo objetivo es mantener la estabilidad de precios.

La Política Fiscal consiste en la actividad del Estado como recaudador de impuestos y como demandante de bienes y servicios y otorgador de subsidios y transferencias, con fines de equidad y estabilidad económica.

Fallas del mercado que justifican la intervención del Estado

El Teorema central de la Economía del Bienestar, llamado el Teorema de la Dualidad, afirma que existe correspondencia entre la eficiencia económica y la actuación del mercado competitivo. Esto significa que un Sistema de Mercado Perfectamente Competitivo ubica a la economía sobre su máximo potencial, cumpliéndose todos los criterios de eficiencia económica en el sentido de que cada factor de producción queda ocupado hasta el punto en que el valor de su aporte a la producción es igual a la remuneración que obtiene, debiendo ser ésta la misma en todas las actividades.

Un sistema de mercado perfectamente competitivo se define como uno en que hay tantos consumidores y tantos productores, que ninguno es capaz de influir individualmente sobre los precios y cantidades de equilibrio, los cuales resultan de la interacción de la demanda total y de la oferta total. Además, los bienes y servicios son homogéneos y hay libre entrada y salida al mercado.

El análisis económico de equilibrio general establece que, para que los recursos se asignen en forma óptima, se requieren tres condiciones de eficiencia: en el intercambio, en la producción y en el consumo y producción.

Sin embargo, aun cuando los mercados sean perfectamente competitivos, la teoría económica muestra que, a pesar de que alcanzan la eficiencia económica, no garantizan el logro de la equidad en la distribución del ingreso.

Esto es así, porque en una economía de mercado perfectamente competitiva, la solución de equilibrio basada solamente en consideraciones de eficiencia, puede situar a la economía en un lugar de la frontera de posibilidades de utilidad que le otorgue "mucho" bienestar a los individuos alfa y "poco" bien estar a los individuos beta, donde alfa y beta son los dos grupos existentes en la sociedad.

La distribución del ingreso está determinada por la propiedad de los factores de producción y por los precios que estos alcancen en el mercado. Una economía de mercado perfectamente competitiva garantiza la eficiencia, pero no la equidad en la distribución del ingreso.

Para tomar en cuenta las condiciones de equidad, hace falta una función de bienestar social que tome en cuenta el bienestar o utilidad de los diferentes grupos que forman la sociedad

Esta intervención del Estado en la economía por razones de desigualdad en la distribución del ingreso puede conducir a tres resultados posibles: en primer lugar, el Estado puede lograr un éxito total en este propósito de conseguir simultáneamente eficiencia y equidad.

En segundo lugar, el intento del Estado puede sacar al sistema de las condiciones de eficiencia, pero aun conseguir una mejora en la distribución del ingreso, en cuyo caso las consideraciones de equidad justificarían el sacrificio de la eficiencia económica.

Los economistas partidarios de la escuela de la elección pública sostienen que lo más probable es un tercer caso, en que por tratar de remediar las cosas, el Estado consigue un resultado peor que la enfermedad inicial: el sistema termina sin eficiencia y sin equidad sobre un nivel de bienestar social menor al inicial.

De ahí su recomendación para reducir al mínimo la intervención del Estado en la economía.

En la realidad, el mundo no funciona sobre la base de la existencia de mercados perfectamente competitivos, y esto da lugar a todo un conjunto de fallas de la economía de mercado para maximizar el bienestar social, además de la falla derivada de la desigualdad en la distribución del ingreso, los mercados competitivos fallan por cuatro razones básicas: poder de mercado, información incompleta, externalidades y bienes públicos.

Enfoque Económico de la Acción del Estado

El análisis económico de la acción del Estado aplica la lógica de la teoría económica a un tema frecuentemente dominado por la teoría política.

Según James Buchanan (1980), la Economía es el estudio de todo el sistema de relaciones voluntarias de intercambio, en tanto que la Política es el estudio de todo el sistema de relaciones coercitivas o potencialmente coercitivas. De ahí que "no tiene sentido analizar los impuestos y los

gastos públicos, independientemente de algunas consideraciones del proceso político a través del cual se toman las decisiones sobre estos dos lados de la cuenta fiscal. La teoría de la Finanzas Públicas no puede estar totalmente separada de una teoría de la política”.

Un acto de compra venta es un acto voluntario en que ambas partes de la transacción se benefician; es un acto económico donde hay ganancias mutuas.

Un impuesto, en cambio, es un acto coercitivo mediante el cual un agente con poder político, llámese Estado, Gobierno o Municipio impone un pago sin necesidad de entregar algo a cambio: es un acto político donde lo que uno gana, otro lo pierde.

De acuerdo con Cortés y Wagner (1986), una razón histórica justifica el enfoque económico de la acción del Estado: el origen de la teoría de la democracia y el de la teoría económica son comunes y corresponden a los aportes de los economistas clásicos, quienes eran filósofos morales que aplicaron ciertos postulados de la naturaleza humana a los problemas sociales.

David Hume y Adam Smith escribieron tratados sobre la naturaleza humana o los sentimientos morales, como los llamaron respectivamente. Así, Smith en su libro Riqueza de las Naciones estableció que “el principio de la división del trabajo no es fruto de la sabiduría humana, sino de la necesaria, aunque muy lenta y gradual consecuencia de cierta propensión en la naturaleza humana que no intenta ese resultado: la propensión a intercambiar una cosa por otra”.

Los postulados clásicos sobre la naturaleza humana forman la base de lo que después se llamó Economía Política y, con el tiempo, se separó en Teoría Económica y Ciencia Política.

El Proceso Político

Según Cortés y Wagner (1986), la distinción entre programas generales y programas específicos de gobierno es fundamental para entender el proceso político en las democracias.

“Los beneficios y los costos se reparten más parejo en los programas generales que en el caso de los programas específicos. Los costos de información con

respecto a los programas específicos son menores para el grupo que se beneficia de ellos y relativa mente elevados para el grupo que se perjudica con ellos. Así, en el caso de una elevación de aranceles a las importaciones, los productores nacionales no tienen problemas en saber en cuánto los beneficiará el mayor arancel, mientras que en un contexto inflacionario los consumidores tendrán grandes dificultades en darse cuenta que el aumento en el precio de los bienes se debe a los mayores aranceles y aun cuando se den cuenta tendrán grandes problemas en organizarse para defender sus intereses como consumidores ya que generalmente el costo de ponerse de acuerdo será mayor que el costo que les impone individualmente el arancel”.

“Es mejor para los grupos de presión, obtener ventajas particulares con nuevos programas específicos. No vale la pena para un sector oponerse a que otro grupo logre ventajas específicas; es preferible apoyarlo y luego obtener ventajas especiales para sí mismo. De esta forma, los programas Específicos dominan a los programas Generales”.

La labor de los representantes -dicen Cortés y Wagner- es la de sondear a los ciudadanos y a los grupos de interés para ofrecerles programas con ventajas específicas. Es decir, en un gobierno democrático, siempre existen incentivos y se ofrecen oportunidades para que grupos de interés exploten la estructura política para su beneficio a costa de otros sectores.

“Todo este proceso lleva a un crecimiento del Estado y a una centralización de sus actividades, lo cual crea mayores costos de información a los perjudicados con los programas específicos. A su vez, es tan rentable conseguir un programa específico que discrimine a favor de un grupo de presión, que ello estimula la creación de organizaciones políticas que aprovechan estas oportunidades. El crecimiento del gobierno se retroalimenta de un crecimiento de las organizaciones políticas de los grupos interesados en recibir favores de este aparato estatal. Es caro para representantes y burócratas ignorar las demandas de estas organizaciones. El resultado es, o un desfinanciamiento crónico, o una agudización del conflicto político, o ambos.”

En cuanto a si hay solución posible, los economistas como Hayek creen que un

nuevo diseño constitucional puede evitar la crisis, mientras que los economistas como Brunner creen que la evolución política lleva, cada vez con mayor probabilidad, a diversas formas de sociedades no democráticas.

La tesis central de Cortés y Wagner es que las dos características de los bienes públicos, la oferta conjunta y la no exclusión, llevan hacia el productor único, con su doble dimensión de poder monopólico, en el sentido de racionamiento de la producción, y de poder a secas.

Encontramos así, que la determinación del presupuesto público implica un proceso político más que un proceso de mercado. El problema está en que conforme aumenta el tamaño del grupo y crezca el número de decisiones que se deban tomar, los costos de llegar a un acuerdo directo crecen en forma considerable.

“En consecuencia, surge la democracia representativa como una alternativa que permite disminuir los costos individuales de llegar a un acuerdo. En esta, los procesos políticos -gubernamentales son indirectos. En ellos, actúan por lo menos tres unidades de decisión: ciudadanos, representantes políticos y burócratas. Así, el ciudadano que demanda decisiones públicas tiene que recurrir a intermediarios, quienes serán los encargados de recoger sus preferencias y transformarlas en distintos cursos de acción.”

Presión Tributaria

Se define como Presión Tributaria a la proporción que existe entre la recaudación de impuestos y el PBI. Esta presión se asocia con el tamaño del Estado. El estado recauda impuestos de las siguientes fuentes principales:

El impuesto a la renta grava los ingresos provenientes del capital, del trabajo y de la conjunción de ambos factores (rentas empresariales).

Los contribuyentes de este impuesto son las personas naturales, las sucesiones indivisas, las sociedades conyugales, las asociaciones de hecho de profesionales y las personas jurídicas.

El impuesto a la renta de primera categoría grava el producto en efectivo o en especie del arrendamiento o subarrendamiento de predios, incluido accesorios y muebles.

El impuesto a la renta de segunda categoría grava los intereses generados en la colocación de capitales (títulos, bonos, garantías, etc).

El impuesto a la renta de tercera categoría grava a las personas jurídicas, las personas naturales que desarrollen actividades empresariales, las instituciones educativas particulares y las asociaciones de hecho que ejerzan cualquier profesión, arte, ciencia u oficio.

El impuesto a la renta de cuarta categoría grava las retribuciones por cualquier servicio o actividad prestada sin relación de dependencia, siempre que no esté expresamente incluido en la tercera o cuarta categoría. Además grava la renta obtenida por el desempeño de funciones de director de empresas, síndico, mandatario, gestor de negocios, albacea y actividades similares.

El impuesto a la renta de quinta categoría grava las rentas obtenidas del trabajo personal prestado en relación de dependencia; sueldos, salarios, asignaciones, primas, gratificaciones, bonificaciones, comisiones y toda retribución personal; las rentas vitalicias y pensiones y la participación de los trabajadores.

El impuesto al patrimonio que, en 1993, aportó 254 millones de nuevos soles hoy en día está abolido.

El IGV explica el 52,44% de la recaudación total y el impuesto a la Renta el 25%.

El IGV se elevó del 18 al 19% en el año 2003 para propósitos de mayor recaudación.

En el Perú, la carga tributaria alcanza un 12% del PBI.

Cabe mencionar que la carga tributaria es un indicador parcial del sistema tributario, en el sentido de que sólo considera la recaudación efectiva. Para complementar esta comparación, se debe tener alguna medida para evitar la evasión de impuestos, esto es, asegurar el cumplimiento tributario.

Eficiencia de la Estructura Tributaria Simplicidad

Una característica importante de evaluar en todo sistema tributario es la simplicidad. Si bien esta característica es difícil de definir en términos comparativos, se presume que

Estructura Tributaria

Los ingresos tributarios en el Perú provienen de las fuentes que se indican el cuadro 1.

Cuadro 1. Estructura tributaria sobre los ingresos en el Perú, 2004.

Año 2002	Nuevos soles		% PBI
	Millones	%	
Ingresos Tributarios	24.048	100,00	12,0
1. Impuesto a los ingresos	6.011	25,00	3,0
- Personas Naturales	2.247		1,1
- Personas Jurídicas	2.785		1,6
- Regularización	606		0,3
2. Impuesto al Patrimonio	0		0,0
3. Impuesto a las Importaciones	2.487	10,34	1,2
4. Impuesto General a las ventas (IGV)	12.611	52,44	6,3
- Interno	7.501		3,8
- Externo	5.109		2,6
5. Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)	4.184	17,39	2,1
- Combustibles	3.002		1,5
- Otros	1.181		0,6
6. Otros Ingresos Tributarios	1.738	7,22	0,9
7. Documentos valorados	-2.983	-12,40	-1,5

Fuente: BCRP Memoria Anual 2002.

los sistemas tributarios con mayor número de gravámenes, tasas diferentes, exenciones, franquicias y regímenes especiales tienden a ser más complejos, tanto para los contribuyentes como para las autoridades fiscalizadoras.

En particular, un indicador de simplicidad centrado en el IGV y que puede ser útil para evaluar esta característica es el número de exenciones que contiene su legislación.

Neutralidad

El sistema tributario también debe ser analizado en términos de neutralidad. Un principio de neutralidad se manifiesta en que la tributación no discrimine por el origen de los ingresos.

Por otro lado, el sistema tributario es neutro en términos de evitar la doble tributación. El IGV, por esencia, es un sistema que evita la doble tributación, ya que se deducen de los débitos los créditos pagados. La integración de los impuestos sobre las empresas y sus propietarios, la exención total de IGV a los exportadores y el arancel bajo y parejo (exceptuando el comercio regulado por tratados internacionales), también son elementos orientados a evitar la doble

imposición. Recientemente, se han llevado a cabo cambios legales tendientes a aprobar como crédito los impuestos que se han pagado en otros países cuando se repatrian utilidades y ésta es un área que en el futuro, de acuerdo al marco legislativo de nuestro país, se seguirá perfeccionando a través de convenios de doble tributación.

Equidad de la Estructura Tributaria

Desde el punto de vista de equidad horizontal, el impuesto a las empresas se aplica en general sobre una base uniforme para todos los contribuyentes. Por otra parte, el impuesto a las rentas personales considera como base imponible la totalidad de las rentas obtenidas por los contribuyentes.

Desde el punto de vista de equidad vertical, el sistema tributario presenta algunas características orientadas a que los agentes de menor capacidad contributiva paguen menos.

Evasión Tributaria

Evasión Total

El método general que se utiliza para estimar la evasión en cada tipo de impuesto

consiste en la construcción de un agregado teórico de su base imponible, de acuerdo con lo que establece la legislación. Para este efecto, se utilizan fuentes de información independientes (cuentas nacionales, principalmente), apropiadas a cada gravamen. Luego, se estima la recaudación teórica aplicando las tasas impositivas vigentes a la base teórica y se compara con la recaudación efectiva, cuyo resultado es el monto de evasión estimado.

Evasión en IGV

Para medir la evasión en el caso del IGV, internacionalmente, se utiliza un procedimiento basado en las cifras de consumo de cuentas nacionales, identificando qué parte de dicho consumo está afecta a IGV, calculando de esa manera el "IGV teórico". Comparando este componente con el IGV realmente recaudado, se determina la proporción de evasión. Del total de IGV, se debe descontar la devolución a los exportadores a fin de reflejar lo que efectivamente recauda el IGV.

La Administración Tributaria

Dentro del conjunto de funciones que desempeña la administración tributaria, una de las más importantes guarda relación con el nivel de cumplimiento que ésta logre promover en la economía.

Sin embargo, esta función está también sujeta al nivel recursos que le sean asignados para tal efecto de eficiencia en su uso.

Hacia una Reforma Tributaria

El objetivo del Sistema Tributario es obtener la recaudación deseada al menor costo de eficiencia posible. Para el objetivo de redistribución de ingresos, el instrumento tributario no es el adecuado. La redistribución del ingreso debe lograrse a través del gasto público, debido a que el uso del sistema tributario para redistribuir puede ser enormemente ineficiente, al originar distorsiones en la asignación eficiente de los recursos.

Una Reforma Tributaria debe tener como horizonte la eficiencia y por ende el fortalecimiento del crecimiento económico.

La focalización del gasto público en áreas que permitan la movilidad social en combinación con el crecimiento acelerado son los instrumentos más adecuados para superar la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.

Objetivos de una Reforma Tributaria

Principal: Fomentar el Crecimiento Económico

Específicos:

- a) Promover el Ahorro
- b) Ser simple y eficiente: pocos impuestos con el menor número de excepciones
- c) Evitar distorsiones innecesarias
- d) Desalentar la Evasión.

El Estado obtiene ingresos mediante un conjunto de impuestos que provocan distorsiones en la asignación de recursos, son permeables a la evasión, perjudican el ahorro y frenan el esfuerzo y la creatividad personal.

En definitiva, muchos de los impuestos entorpecen el crecimiento económico y la movilidad social, a la vez que no permiten obtener los efectos para los que fueron diseñados.

Al respecto, Johnson (2002) presenta, para el caso de Chile, un marco teórico de impuestos alternativos que cumplen con la condición de mantener la recaudación estable y, a la vez, disminuyen el nivel de distorsiones y potencian el crecimiento de la economía.

Considerando un modelo de ciclos reales con dinero e impuestos directos e indirectos, Johnson encuentra que la adopción de un sistema, basado únicamente en impuestos indirectos constantes (IGV) de 25%, es superior desde un punto de vista de bienestar social y equivalente en términos de recaudación a la estructura tributaria actual.

Para la transición, desde la actual estructura impositiva (similar a la del Perú), hacia la propuesta, recomienda crear un sistema de bonos (cupones) que permita a las familias de menores recursos acceder a la misma canasta de consumo de antes de la reforma.

Si como aproximación se efectúa un ejercicio aritmético simple en el que el 50% de los ingresos tributarios los aporta el impuesto al consumo, mientras el 25% los aporta el impuesto a los ingresos, una caída de la tasa del impuesto a la renta a 0% podría ser compensada, *ceterisparibus*, es decir, todo lo demás constante, con un incremento del impuesto al consumo en un porcentaje cercano al 27%.

En el Perú, la llamada Reforma Tributaria se está dando en forma parcial más con propósitos de recaudación que con propósitos de propiciar el crecimiento del ahorro, de la inversión y de la iniciativa individual para fomentar el crecimiento económico del país.

Es así como el IGV ha sido aumentado del 18 al 19%, lo que permitirá recaudar adicionalmente 285 millones de soles. Sin embargo, no se hace nada para combatir la informalidad y la evasión que alcanza más del 60%.

La racionalidad en el gasto corriente está ausente de las reformas salvo en montos simbólicos.

Otra de las llamadas medidas ubicadas en la Reforma Tributaria para fines de recaudación es el Decreto Legislativo 939 que crea el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF). Este impuesto tiene una tasa de 0,1%, porcentaje que captará el fisco en cada operación que se realice en el sistema financiero, salvo algunas excepciones.

Este impuesto entró en vigencia el 1 de marzo de 2004 y no cuenta con la aprobación de la Asociación de Bancos ni de los analistas económicos, debido a que se considera antitécnico y perjudicará la bancarización en vez de promoverla, alentando la evasión.

Es evidente que estas medidas están lejos de los objetivos de una verdadera Reforma Tributaria orientada a fomentar el crecimiento económico del país y solamente buscan recaudar más impuestos independientemente de sus efectos perjudiciales sobre el bienestar general del país y del fomento del ahorro y de la inversión.

Discusión y Conclusiones

La tributación es el mecanismo básico para lograr una efectiva igualdad ante la ley en lo económico, y para otorgar a la ciudadanía igualdad de oportunidades.

A los cuatro objetivos tradicionales del presupuesto público, desafortunadamente, se ha hecho costumbre agregar un quinto objetivo: utilizar el presupuesto público para obtener beneficio personal de quienes acceden a su manejo, a costa de los contribuyentes. Esto atrae a muchos a la "política".

A través del presupuesto, se pretende en teoría corregir las fallas de la economía de

mercado, deviniendo así en un instrumento de servicio a la nación, donde los servidores públicos sean remunerados en función del aporte y valoración que la sociedad hace de ellos.

La norma de justicia económica se basa en los principios de equidad vertical y horizontal.

Ante la urgencia de resolver problemas coyunturales, se incorpora cada vez más y más impuestos y exoneraciones, los que naciendo como transitorios se convierten en permanentes, dando lugar a un verdadero caos tributario, donde no se tiene en cuenta el exceso de carga o costo en términos de bienestar de los impuestos tanto para consumidores como para productores.

La tarea de una Reforma Tributaria es entonces proponer una estructura tributaria alternativa, que además de eliminar granjerías fruto de presiones políticas, sea eficiente y equitativa, cumpla con evitar la evasión, eliminar las distorsiones y potenciar el crecimiento económico minimizando el exceso de carga para la sociedad.

En el Perú, los ingresos tributarios totalizan un 12,2% del PBI, los que provienen de impuestos directos a los ingresos (3%), e indirectos a las importaciones (1,2%), el IGV (6,3%), el Impuesto Selectivo al Consumo (2%), los cuales se gastan en financiar 12,5% del PBI en gastos corrientes y 2% en gastos de capital, determinando así un déficit fiscal de 2,3% del PBI que se financia con endeudamiento interno y externo.

El 50% de la recaudación de impuestos proviene del IGV y el 25% del impuesto a la renta. Esta estructura tributaria es similar a la de Chile analizada por Johnson.

El presupuesto aprobado para el año 2004 ascendió a 44,115 millones de nuevos soles, de los cuales el 62% se destinó a Gastos Corrientes, el 13% a gastos de capital y el 25% restante al pago de intereses y amortización de la deuda pública interna y externa. Las remuneraciones de los servidores públicos absorben el 27% del presupuesto y los pensionistas el 16%, dejando para bienes y servicios y otros gastos corrientes el 19%.

La inversión pública o formación bruta de capital es 11% del presupuesto, igual que el pago de intereses de la deuda pública, que sumados al 14% de amortización se lleva la cuarta parte del presupuesto general de la república.

En la medida que la estructura del presupuesto indica que el 43 % es para remuneraciones y pensiones, el 25% para pago de deuda y solamente el 15% para bienes y servicios y el 11% para inversión bruta, el presupuesto no está cumpliendo su objetivo de redistribución del ingreso, oferta de bienes públicos y crecimiento económico porque a ese 11% hay que restarle la depreciación, con lo que la inversión pública neta aumenta en un monto insignificante.

El presupuesto público seguirá siendo una fuente de conflicto social mientras los intereses específicos primen sobre los intereses generales, hasta que se cumpla con llevar a cabo una Reforma Tributaria que se concentre en los intereses generales del país, evite la evasión de impuestos y fomente el ahorro y la inversión y una Reforma del Estado que racionalice el gasto público contratando solamente al número de servidores públicos necesarios y remunerándolos en un solo escalafón según sus calificaciones, independientemente del sector donde laboren. Solamente así dejaríamos de ver situaciones como la de los Gobiernos Regionales, que para ejecutar un presupuesto total de 6.707 millones de soles de los cuales 1.214 millones son pagos por pensiones, necesitan gastar 4,472 millones en personal, dejando para inversión bruta solamente 636 millones, es decir menos de la décima parte, con lo cual obviamente no se cumple con los objetivos del presupuesto público salvo el quinto.

Lo que se ha dado en llamar Reforma Tributaria en el Perú no es tal sino simplemente

un conjunto de medidas aisladas para aumentar la recaudación de impuestos sin tener en cuenta sus efectos en el bienestar de los agentes económicos y en el crecimiento económico.

Dada la dificultad política de llevar a cabo una reforma como la propuesta por Carlos Johnson; los economistas Fontaine y Vergara (1997) proponen disminuir la tasa marginal de impuesto a las rentas personales e igualarla con la tasa de las utilidades distribuidas de las empresas, bajar la tasa a las utilidades reinvertidas, eliminar beneficios y exoneraciones tributarias, mantener el IGV, bajar los aranceles y reducir los impuestos a los bienes considerados suntuarios para dar acceso a ellos a más personas.

Estas reformas cobran sentido sólo si se aplican en forma conjunta como parte de un paquete global de reformas que apunten al logro de los objetivos inicialmente planteados.

La aplicación de esta reforma favorecería el esfuerzo personal, el ahorro, la eficiencia y creatividad, dando así un vigoroso y nuevo impulso al crecimiento económico del país.

Respecto a la redistribución del ingreso, es mucho más eficiente y eficaz abordar el tema por el lado del gasto público de carácter social que por el lado tributario.

La focalización del gasto público en áreas que permitan la mayor movilidad social y un mayor crecimiento, específicamente inversión en educación y capacitación, es decir en capital humano, son los instrumentos más adecuados para superar la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.

Referencias Bibliográficas

- BCR. (2003). Memoria Anual 2002 del Banco Central de Reserva del Perú
- Buchanan, James (1980). "De las Preferencias Privadas a una Filosofía del Sector Público" pp. 207. Estudios Públicos N° 1. Centro de Estudios Públicos Santiago de Chile.
- Castillo, Jesús (1985). Finanzas Públicas en el Perú. Centro de Investigación. Universidad Nacional de Piura.
- Cortés y Wagner (1986). Un Enfoque Económico de la Acción del Estado. Documento de Trabajo N° 70. Centro de Estudios Públicos.
- CIES (2003). Economía y Sociedad. Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima.
- Fontaine y Vergara (1997). Una Reforma Tributaria para el Crecimiento. Centro de Estudios Públicos N° 67. Instituto Peruano de Economía.
- Instituto Peruano de Economía Universidad del Pacífico. (2002). La Reforma Incompleta.
- Johnson, Cristian (2002). Una propuesta de Reforma Tributaria. Estudios Públicos N° 87. CEP Chile.
- Rosen, Harvey. (2002). Hacienda Pública. McGraw Hill. Quinta Edición. Madrid.
- Vega, Jorge (1989). El Sistema Tributario Peruano: Análisis y Propuesta de Reforma. Universidad Católica del Perú. Lima.