

LOS EXCESOS TRIBUTARIOS: EL CASO DE LAS EXPORTACIONES

Roberto Urrunaga*

RESUMEN

El objetivo central del estudio es discutir y plantear alternativas de política tributaria que permitan mejorar la competitividad de las exportaciones peruanas. El énfasis del trabajo recae en el impuesto selectivo al consumo de combustibles y en el impuesto mínimo a la renta. De esta manera se plantea, por un lado, la devolución del impuesto selectivo al consumo de los combustibles de uso industrial pagado durante el proceso de producción de los bienes a ser exportados y, por otro lado, la desaparición del impuesto mínimo a la renta para todas las actividades, sean éstas exportables o de otra índole. Con la intención de no afectar demasiado la recaudación tributaria de corto plazo, la propuesta involucra un esquema gradual de reducciones tributarias. Por otra parte, se argumenta que la probable merma de ingresos fiscales en el corto plazo se compensará, y posiblemente se superará, en el mediano plazo.

ABSTRACT

This article proposes some changes in the tax structure that have affected to Peruvian exports, in order to improve their competitiveness. This paper stresses on the analysis of two taxes: the fuel tax and the minimum income tax. One policy advice is to apply the drawback of the fuel tax paid by the firms in the production process of goods to be exported. The other policy advice is to eliminate the minimum income tax, not only to the exports firms, but also to the firms oriented to the domestic market. Because of the probability of having a great reduction in the tax collection in the short run as a consequence of these recommendations, the author have designed a schedule of gradual changes that cuts down the negative effects, and that should create the conditions to tax revenue to be higher in the long run.

Introducción

Es conocido el problema de la cuenta corriente de la balanza de pagos que viene enfrentando la economía peruana durante la presente década, a raíz de la liberación del comercio exterior y del crecimiento económico. Esta expansión de la economía ocurrida a partir de 1993 ha llevado a una considerable demanda de importaciones, como era de esperarse por la relación directa entre ambas variables¹, pero lamentablemente no ha estado acompañada de un crecimiento sostenido y vi-

goroso de las exportaciones. De esta manera, la balanza comercial ha sido significativamente deficitaria, lo que ha explicado en gran medida el problema aludido de la cuenta corriente. Si a lo anterior se añade el futuro incremento en el servicio de la deuda externa a raíz del Plan Brady, resulta obvio que las exportaciones de bienes y servicios (entre estos últimos, el turismo) deben crecer de manera importante para atenuar el déficit.

Durante 1996 logró reducirse en algo más de un punto porcentual el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Para

* El presente artículo es el resultado del proyecto de investigación "Reducción de los sobrecostos tributarios", realizado por el autor para el Instituto Peruano de Economía (IPE) dentro del marco del proyecto más amplio "Competitividad y promoción de las exportaciones", desarrollado por dicha institución y que culminó a finales del mes de abril de 1997. El autor desea agradecer al IPE por la autorización de la publicación del estudio, así como la colaboración de Juan Carlos Zevallos, quien actuó como asistente de investigación.

ello, la economía tuvo que soportar varios meses de recesión producto de las llamadas políticas de "enfriamiento" que aplicó el gobierno, ante el temor que se agudizara el problema de la cuenta corriente. Es evidente que la anterior no es la forma adecuada de solucionar dicho inconveniente de manera permanente. En función a ello, se hace indispensable plantear alternativas que permitan el crecimiento sostenido de las exportaciones, a un ritmo por lo menos igual al de las importaciones.

Para lograr tal crecimiento de las exportaciones es necesario que mejore la competitividad de las mismas. Esta competitividad depende de un conjunto de factores, algunos de responsabilidad exclusiva de las propias empresas exportadoras y otros de los instrumentos de política económica que afectan al sector. Dentro de estos últimos pueden mencionarse la política cambiaria, la política comercial, la política laboral y la política tributaria, entre otras.

El tema que se discute en las páginas que siguen recae exclusivamente en el componente tributario, con el objetivo central de plantear alternativas de política tributaria que permitan mejorar la competitividad de las exportaciones peruanas. Para ello ha sido necesario un análisis previo del impacto de los principales cambios tributarios sobre las exportaciones, así como un análisis de tales cambios y de las medidas sugeridas sobre la situación fiscal (con el objetivo de discutir la viabilidad de las propuestas).

El artículo incluye tres secciones, además de esta introducción. En la primera sección se efectúa un análisis de la situación tributaria a partir de 1990, tanto a nivel global (para apreciar en términos generales los continuos cambios en los impuestos y tratar de entender la estructura tributaria) como a nivel de los principales impuestos que afectan al sector exportable. Por último, se incluye una discusión del impacto de las últimas modificaciones en dicho campo sobre la evolución de las exportaciones, lo que sirve como base para una aproximación al impacto esperado de las medidas tributarias que se presentan en la siguiente sección.

En la segunda sección se discuten las propuestas de disminución de cargas tributarias sobre las exportaciones, lo que involucra el establecimiento de un cronograma de reducciones y el análisis de su impacto sobre el desempeño de las exportaciones y sobre la evolución de los ingresos fiscales, tanto a corto como a mediano plazo. Por último, en la tercera sección se presentan las principales conclusiones y recomendaciones.

1. Situación tributaria a partir de 1990 y su impacto en las exportaciones

Son dos los objetivos fundamentales que han determinado la evolución legal de la tributación en el Perú desde agosto de 1990: en primer lugar, la urgencia por parte del gobierno central de contar con recursos propios con la finalidad de disminuir el déficit fiscal y así, evitar presiones inflacionarias. En segundo lugar, el establecimiento de un sistema tributario simple y estable, basado en unos pocos tributos permanentes colocados sobre una amplia base de contribuyentes.

En algunos momentos a lo largo del período bajo análisis ambos objetivos se han contrapuesto entre sí. Bajo dichas circunstancias generalmente se ha priorizado la recaudación. De esta manera, la tributación constituye, quizás, uno de los ámbitos de política económica que mayores modificaciones ha venido experimentando, lo que ha atentado contra la estabilidad que necesitan los agentes económicos para la eficiente planeación de sus actividades.

En promedio, las normas impositivas han tendido a generar un ambiente más competitivo, eliminando o disminuyendo en gran medida los incentivos artificiales y distorsionadores que regían sobre algunos sectores económicos. Sin embargo, también se han introducido algunos nuevos instrumentos generadores de discriminación tributaria.

Por el lado de una mayor igualación sectorial y fomento a la competencia pueden citarse la reducción arancelaria, la eliminación de medidas paraarancelarias, la disminución del número de exoneraciones tributarias, la

eliminación de subsidios y la simplificación tributaria en general. Estas medidas han tendido a reducir de manera importante el papel de los grupos de presión y los *lobbies*.

Por el lado de nuevas fuentes de diferenciación tributaria figuran los regímenes especiales (el Régimen Único Simplificado-RUS y el Régimen Especial del Impuesto a la Renta-RER), los convenios de estabilidad tributaria, las mayores deducciones sobre los activos netos (para el pago del impuesto mínimo a la renta) permitidas para las empresas exportadoras y la exoneración del pago del ISC a los combustibles para las empresas generadoras de energía eléctrica².

1.1 Consideraciones generales

Para el mejor entendimiento de la situación tributaria y de los problemas subsistentes, se ha considerado conveniente hacer una presentación inicial de la evolución de los diversos impuestos a partir de 1990, para posteriormente discutir las características generales de la estructura vigente.

1.1.1 Evolución tributaria

Inicialmente (en agosto de 1990), el objetivo fundamental en materia fiscal fue obtener recursos para solventar la precaria situación presupuestal. Para ello se crearon impuestos y contribuciones de emergencia, como por ejemplo el impuesto a las exportaciones (10% sobre su valor FOB), la contribución patrimonial de solidaridad (1% sobre el valor del patrimonio neto) y la contribución patrimonial de bienes asegurados (1% sobre el valor de los bienes patrimoniales asegurados). Además, se incrementó significativamente la tasa del impuesto selectivo al consumo (ISC) sobre los combustibles (hasta llegar a un promedio de 134%) y se empezó a potenciar impuestos ya existentes (como, por ejemplo, el IGV).

En función al conjunto de medidas tributarias iniciales, la recaudación tributaria experimentó un brusco incremento durante el segundo semestre de 1990 (22% en términos rea-

les con relación al semestre inmediato anterior). Este resultado se sustentó fundamentalmente en el crecimiento de la recaudación del impuesto selectivo a los combustibles, debido al exorbitante aumento en las tasas impositivas de los diversos combustibles, con lo que su participación en los ingresos tributarios pasó de 0.2% a 25%. La recaudación de todos los otros impuestos, excepto los impuestos al patrimonio³, se redujo dicho semestre a causa de los efectos recesivos del ajuste económico de agosto.

A finales de 1993 se publicaron una serie de decretos legislativos que sentaron las bases de una nueva estructura tributaria más sencilla y eficiente. De esta manera, el sistema tributario nacional quedó comprendido por el código tributario y por los siguientes tributos:

Para el gobierno central:

- Impuesto a la renta
- Impuesto general a las ventas
- Impuestos selectivos al consumo
- Derechos arancelarios
- Tasas por prestaciones de servicios públicos
- Régimen único simplificado

Para los gobiernos locales:

- Impuestos municipales, contribuciones y tasas
- Impuestos nacionales creados en favor de las municipalidades
- Fondo de compensación municipal

Para otros fines:

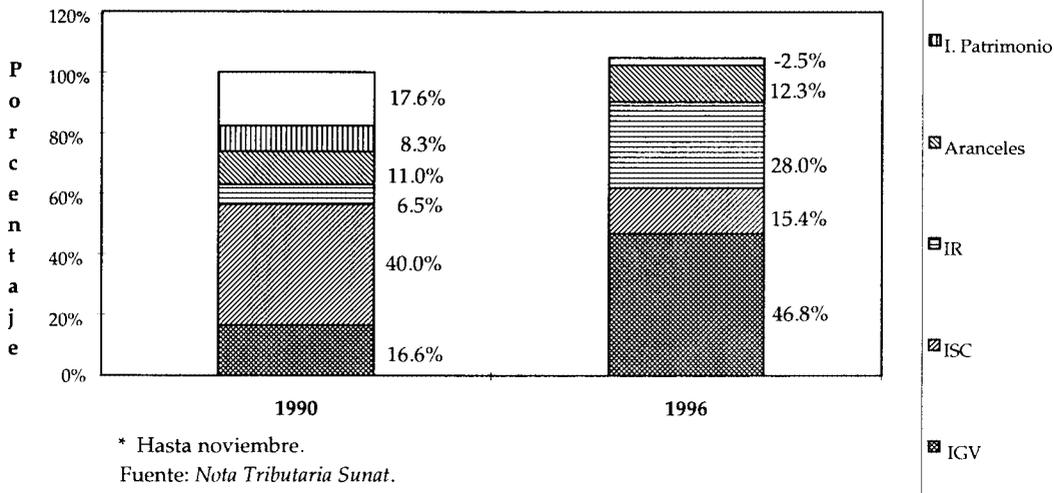
- Seguridad social
- Fonavi
- Senati
- Sencico

A partir de 1995 aparecieron nuevos regímenes especiales y normas tributarias discriminatorias entre sectores de la actividad económica que, sin embargo, no alteraron los ejes principales de la estructura aplicada a partir de 1994.

La estructura tributaria vigente se caracteriza por depender de un número reducido de impuestos. En 1996, cerca del 75% de los in-

Gráfico No. 1

IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS



gresos tributarios provino de la suma del impuesto general a las ventas (IGV) y del impuesto a la renta. Anteriormente, la estructura tributaria se basaba en sesenta impuestos aproximadamente.

La composición de los ingresos tributarios (sin incluir Fonavi) ha variado significativamente (ver Gráfico No. 1). Por ejemplo, en el caso del IGV se aprecia un crecimiento sostenido de su importancia relativa, la que pasa de 22% en 1990 a 47% en 1996. Los motivos de esta evolución son la ampliación de la base (debido tanto al crecimiento económico y al aumento de las importaciones como a la disminución de las exoneraciones), la simplificación administrativa y la reducción de la evasión como consecuencia del control y sanciones que ejecuta la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

El ISC ha seguido un comportamiento opuesto al anterior, disminuyendo de 32% en 1990 a 15% en 1996, donde la importancia de los combustibles apenas se acerca al 9%. Esto ha sido resultado, fundamentalmente, de la reducción gradual de las tasas del ISC a los com-

bustibles (que aún se encuentran en niveles elevados) y de su incorporación al pago del IGV.

Al combinarse los comportamientos seguidos por el IGV y por el ISC, se desprende el aumento en la importancia de los impuestos a la producción y al consumo (del orden de 8 puntos porcentuales).

El impuesto que ha mostrado el mayor crecimiento en su importancia relativa es el impuesto a la renta, casi se triplicó, llegando a 28% en 1996. La razón puede encontrarse en la simplificación de las tasas impositivas, en los operativos de la SUNAT y en la recuperación económica, por el lado positivo; y en la creación y mantenimiento del impuesto mínimo a la renta, por el lado negativo.

El impuesto a las exportaciones y el impuesto al patrimonio no se encuentran presentes en la estructura de 1996 por su eliminación en 1991 y en 1994, respectivamente. También llama la atención la drástica reducción del rubro otros impuestos, alcanzando incluso una cifra negativa durante 1996 (explicada por los documentos valorados). Esta pérdida de importancia relativa es consecuencia de la dero-

gación de diversos impuestos, lo cual ha contribuido significativamente con la simplificación de la estructura tributaria.

Como ya se mencionó, las principales fuentes de recaudación tributaria en el Perú durante los últimos 6 años han sido el IGV, los ISC (y dentro de éstos el aplicado a los combustibles) y el impuesto a la renta. Una demostración alternativa de ello se encuentra en la ecuación 1⁴, donde se aprecia que estos tres impuestos han explicado en conjunto más del 90% de la evolución de los ingresos tributarios totales. También se aprecia que cada impuesto individualmente es muy significativo, aunque podría llamar la atención la mayor incidencia del ISC a los combustibles sobre la recaudación total.

Ecuación 1:

$$IT = + \begin{matrix} 1.10 \\ (26.82) \end{matrix} IGV + \begin{matrix} 1.03 \\ (15.09) \end{matrix} IR + \begin{matrix} 2.44 \\ (37.58) \end{matrix} ISCcb$$

$$R^2 = 0.95 \quad F \text{ stat.} = 627.23$$

Sin embargo, este comportamiento puede explicarse a partir de dos hechos básicos. Por un lado, los resultados están influenciados por la gran importancia relativa que adquirió el ISC a los combustibles al inicio del gobierno de Fujimori, de tal forma que las sucesivas modificaciones en las tasas impositivas a los diversos combustibles explicaron casi la totalidad de la varianza de la recaudación total, al menos hasta fines de 1991 (ver Gráfico No. 2). Por otro lado, gran parte de los picos experimentados por los ingresos tributarios totales, principalmente a partir de 1992, se deben a la reconocida estacionalidad del impuesto a la renta, cuya regularización del pago se produce en los primeros días del mes de abril de cada año. De esta manera, si bien el IGV ha sido el impuesto más recaudador a partir de 1992 y su trayectoria creciente ha influido en el mismo tipo de trayectoria de la recaudación total, la variabilidad de éste ha sido mínima a diferencia de la de aquélla, motivada esta última por la variabilidad de los otros dos impuestos.

En relación con lo anterior, un aspecto que puede resultar interesante es relacionar el

cambio en los ingresos tributarios totales con la importancia relativa de cada impuesto. Ahora bien, para evitar el problema de estacionalidad, se optó por corregir las series tributarias de tal manera de generar nuevas observaciones mensuales de recaudación anualizada, incorporando la información de los últimos 12 meses. Por otra parte, se deja fuera del análisis el período de alta varianza que llega hasta agosto de 1991 inclusive, mostrándose en la ecuación 2 los resultados obtenidos de la regresión.

Ecuación 2:

$$D(IT') = + 0.92 IGV' - \begin{matrix} 0.93 \\ (-0.98) \end{matrix} IR' - \begin{matrix} 0.53 \\ (-2.73) \end{matrix} ISCcb'$$

$$R^2 = 0.63 \quad F \text{ stat.} = 27.86$$

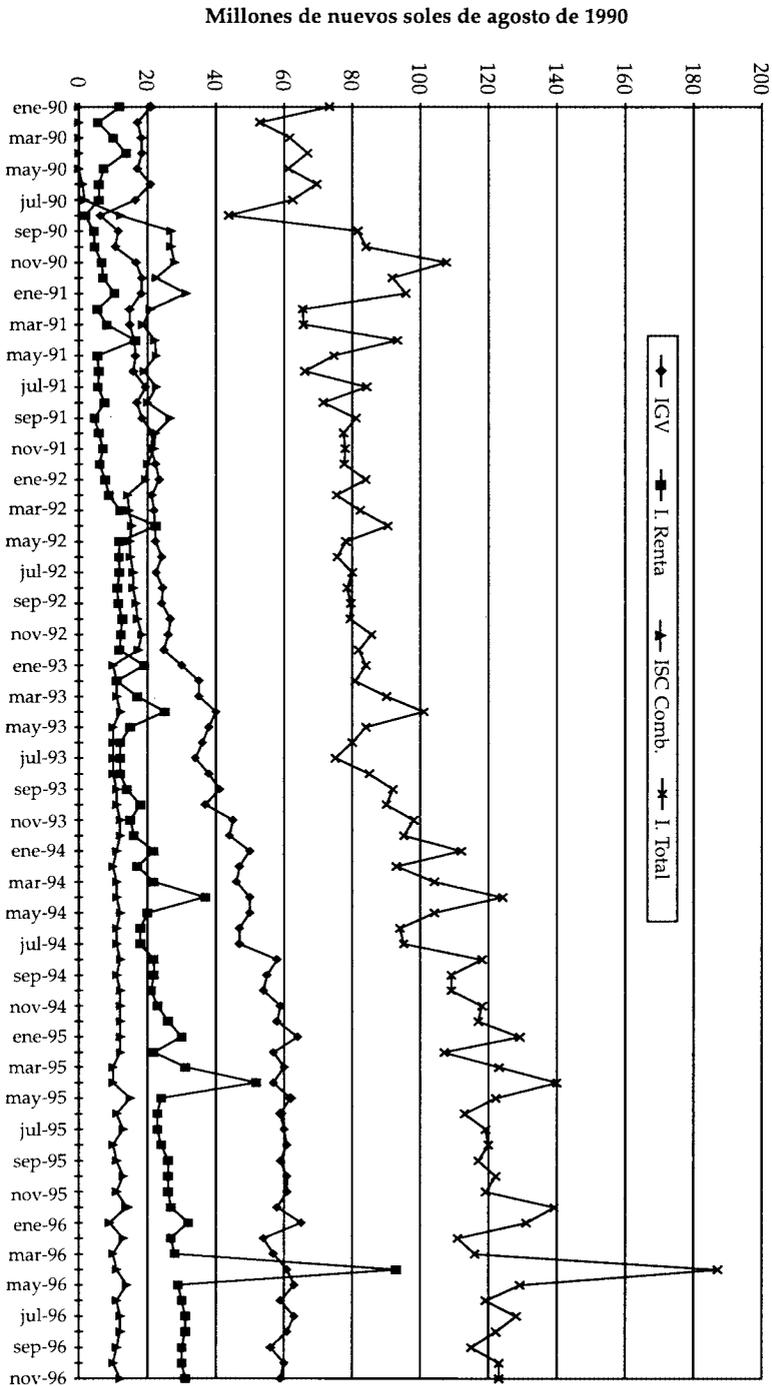
El único impuesto cuya importancia relativa guarda una relación directa con los cambios en la recaudación total resulta ser el IGV. Ello significa que al aumentar la participación del IGV en el total de ingresos tributarios, la recaudación total se incrementa. Sin lugar a dudas, este resultado refleja muy bien lo que ha venido ocurriendo en la economía peruana y ratifica el objetivo del gobierno de incrementar la recaudación priorizando dicho impuesto. De igual manera, el coeficiente negativo asociado al ISC refleja que la pérdida de su importancia relativa ha estado acompañada del aumento de la importancia del IGV y, con ello, del incremento en la recaudación tributaria. Por último, si bien resulta extraño el signo negativo del impuesto a la renta, debido a que éste ha incrementado su importancia relativa y la recaudación total ha subido, no puede concluirse que sea válida dicha relación porque no ha resultado estadísticamente significativa.

1.1.2 Características generales de la estructura tributaria

Sin lugar a dudas, la tributación es uno de los campos que mayores modificaciones ha enfrentado en los últimos años en la economía peruana. Las continuas marchas y

Gráfico No. 2

RECAUDACIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS: 1990-1996



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Millones de nuevos soles de agosto de 1990

contramarchas y la corta duración de no pocas medidas han provocado la carencia de consistencia y estabilidad, de tal manera que los agentes económicos han venido enfrentando un entorno incierto en materia tributaria, lo cual habría afectado sus decisiones, por ejemplo, en política de inversiones⁵.

Al respecto, la creación del impuesto mínimo a la renta de 2% sobre el valor de los activos netos ha generado una significativa presión financiera sobre las empresas, así como señales confusas sobre la dirección de la política tributaria. Otra señal brindada por el propio gobierno, que avala la existencia de un escenario de incertidumbre, ha sido la celebración de contratos de estabilidad tributaria con los principales inversionistas, para "garantizarles" que las reglas de juego seguirán siendo las prevalecientes en el momento de la celebración del contrato, aún cuando éstas cambien posteriormente.

Ello ha llevado a pensar (lo que incluso ha sido corroborado por declaraciones de funcionarios públicos de la más alta jerarquía) que el objetivo principal ha sido y sigue siendo la recaudación. En el inicio del proceso de estabilización dicho objetivo se justificaba plenamente; sin embargo, en las condiciones actuales, limita el crecimiento y sobredimensiona el tamaño que debería tener el gobierno central en una economía de mercado.

Una estructura tributaria suele ser juzgada por un conjunto de criterios tales como: eficiencia, equidad, rendición de cuentas, simplicidad y rendimiento. En una economía de mercado suele enfatizarse la importancia del criterio de eficiencia, sobre todo en términos intertemporales, lo que significa minimizar los efectos de las cargas tributarias sobre las decisiones de los agentes tomadas en mercados libres. Esto puede ser logrado con impuestos que sean neutrales. Así, una estructura tributaria será tanto más eficiente en la medida en que afecte menos el potencial de crecimiento económico.

Si bien la actual estructura tributaria tiene como objetivo ser eficiente, no hay evidencia de haberlo logrado porque un impuesto

eficiente como podría ser el IGV, aún no es de aplicación generalizada. La razón es el gran número de exoneraciones con que cuenta todavía dicho impuesto, además del hecho que la evasión es aún elevada según los estándares internacionales⁶. En la medida en que se perfeccione la aplicación del IGV (para lo cual su tasa debe ser inferior a la actual) y se mantengan impuestos selectivos que tiendan a gravar el ocio y las externalidades negativas, podría obtenerse una estructura tributaria que se acerque más al criterio de eficiencia.

De acuerdo con el estudio de Gómez y Urrunaga⁷, la estructura tributaria vigente en el país responde principalmente a los criterios de rendimiento (o recaudación), aunque más de corto que de largo plazo, y de simplicidad.

En relación con la recaudación, los ingresos tributarios (incluyendo Fonavi) se han incrementado significativamente en términos reales durante los años noventa, aumentando su participación en el PBI desde 9% durante 1990⁸ hasta más de 14% durante 1996. La explicación de este crecimiento se encontró en los primeros años: en la liberación del comercio exterior (que permitió el crecimiento de las importaciones), en la aplicación de algunos impuestos de emergencia, en la eliminación de los controles de precios sobre las principales tarifas públicas y en la reducción de las exoneraciones tributarias. En los siguientes años, el incremento de los ingresos tributarios fue consecuencia del crecimiento económico (y, con ello, del aumento de las importaciones), de la simplificación de la estructura tributaria y de la mayor capacidad operativa de la SUNAT.

Con respecto de la simplicidad, los avances se han dado en términos tanto de la reducción del número de impuestos (de aproximadamente 60 aplicables a mediados de 1990 se pasó a sólo 5 a finales de 1993, a nivel del gobierno central), así como en su naturaleza y aplicación (más sencillos de entender y cumplir en la actualidad).

Sin embargo, en los dos últimos años se han dictado una serie de medidas tributarias que parecen cuestionar la consistencia del ob-

jetivo de simplicidad, en el sentido que se han introducido nuevos regímenes especiales de impuestos individuales (como el RER) o de una combinación de ellos (como el RUS). La pregunta es por qué no se estableció el primero frente al fracaso del segundo, en lugar de hacerlos funcionar de manera paralela.

Estas medidas han complicado innecesariamente la estructura de impuestos, sin ninguna ventaja en términos de recaudación y, por el contrario, introduciendo costos administrativos adicionales, así como generando diferencias en el tratamiento tributario que se oponen al criterio de eficiencia tributaria⁹. Asimismo, se han introducido normas que discriminan tributariamente entre sectores de la actividad económica, alterando las rentabilidades relativas entre ellos.

Lo anterior, conjuntamente con la vigencia de algunos impuestos claramente ineficientes y posiblemente confiscatorios, como el Fonavi y el impuesto mínimo a la renta, constituye un argumento para sospechar que el objetivo de maximizar el rendimiento tributario sólo se estaría cumpliendo en el corto plazo, y a costa del rendimiento de largo plazo.

La conclusión que debiera desprenderse naturalmente del escenario presentado sería la eliminación o, al menos, la reducción progresiva de los diversos tipos de discriminación tributaria, aunque debiera mantenerse, e incluso profundizarse, el sistema de devolución de impuestos indirectos sobre las exportaciones, en la medida que tales impuestos serán después pagados en los lugares de destino de los productos. En el caso particular de los regímenes especiales, si son derogados, debiera ponerse especial cuidado en no perder al grupo de nuevos contribuyentes que se ha venido captando. La cuestión de equidad, en el sentido de redistribución, no debería preocupar demasiado, pues ésta puede lograrse vía un buen manejo del gasto público.

Para ello, la alternativa más directa y eficiente es la reducción de las enormes tasas impositivas vigentes en la actualidad, fundamentalmente las referidas al IGV, a los ISC y al

impuesto a la renta. De esta manera, se reduciría significativamente el beneficio de la evasión de impuestos, lo que aunado a la efectiva aplicación del Código Tributario (con relativamente altas tasas de castigo), debería llevar a una mayor base tributaria.

1.2 Principales impuestos que afectan al sector exportador

Los impuestos que afectan al sector exportador son básicamente los mismos que están y han estado vigentes en la estructura tributaria nacional, y que se detallaron en la sección anterior. Sin embargo, en algunos períodos desde 1990, las exportaciones han estado afectas a algunos tributos o regímenes específicos que vale la pena destacar, conjuntamente con una síntesis de la evolución de la estructura tributaria general.

1.2.1 Breve referencia histórica

Como se mencionó en la sección anterior, un objetivo básico del gobierno que asumió el poder en 1990 fue la reducción del déficit fiscal, para lo cual creó varios impuestos y contribuciones de emergencia, entre los que figuró el impuesto a las exportaciones, con una tasa de 10% sobre el valor FOB de las mismas.

Otro objetivo fundamental del gobierno en aquella época fue abrir la economía al comercio internacional. Para ello, limitó las tasas arancelarias a sólo tres (15%, 25% y 50%)¹⁰, derogó diversos tributos aduaneros (como la sobretasa a la importación de 10%) y eliminó la prohibición a las importaciones.

En noviembre del mismo año se dictaron nuevas normas, entre las que figuró el impuesto a las exportaciones no tradicionales¹¹. Es importante destacar que algunos impuestos experimentaron una reducción en sus tasas impositivas, a la vez que se eliminaron muchas exoneraciones, incrementándose así la base gravable. A manera de ejemplo, se redujo la tasa del impuesto a la renta para personas jurídicas de 35% a 30%; así como las tasas del ISC

sobre los bienes distintos a los combustibles, conjuntamente con la eliminación de muchas de sus exoneraciones.

El paquete legislativo de noviembre de 1990 no tuvo los resultados esperados en términos de recaudación, razón por la cual a mediados de 1991 se adoptaron nuevas medidas tributarias de emergencia, las que esta vez no afectaron específicamente al sector exportador.

Simultáneamente a lo anterior se fue perfilando un nuevo objetivo: eliminar las presiones creadas sobre el sector exportador. Al respecto, se promulgaron dos importantes normas. La primera, en marzo de 1991, estableció un mecanismo para que los exportadores no tradicionales recuperen los impuestos que inciden en el costo de sus exportaciones¹². La segunda, en setiembre del mismo año, dejó sin efecto los tributos que gravaban de manera específica todo tipo de exportaciones.

Al finalizar el año 1991 se dictó el texto unificado del impuesto a la renta, donde se introdujo el impuesto mínimo a la renta, estableciéndose que el impuesto a pagar por una empresa no debería ser inferior al 2% del valor contable de sus activos netos de la depreciación.

A inicios de 1992 se hizo patente que el presupuesto público no se encontraba balanceado, tal es así que incluso el propio ministro de economía realizó el anuncio públicamente. Como consecuencia, con la intención de sanear la caja fiscal en el corto plazo, se dictó un conjunto de medidas tributarias no muy afortunadas, muchas de las cuales tuvieron que ser rectificadas. En todo caso, estas medidas no afectaron de manera específica al sector exportador.

A finales del año, nuevamente se modificaron los impuestos a la producción y al consumo. El IGV adquirió más importancia, aún al decretarse que gravaría los combustibles, y en compensación se redujo a 70% la tasa promedio del ISC a dichos bienes¹³.

En lo que respecta al sector exportador, a fines de agosto de 1992, se generalizó la oportunidad de recuperar el IGV por concepto de adquisición de bienes intermedios y servi-

cios. Sin embargo, en octubre del mismo año se derogó este tipo de beneficio.

Durante gran parte de 1993 se contó con una relativa estabilidad tributaria y se apreció una tendencia hacia la simplificación del sistema, lo que contrastó con lo ocurrido durante 1992. Al finalizar 1993 se dictó un conjunto de normas tributarias que regirían a partir del inicio del año siguiente, en ellas se estableció un número reducido de tributos y se simplificó la estructura de cada uno de ellos. Quizás uno de los aspectos más saltantes de estas normas haya sido algo tan básico como incluir, por primera vez, una Ley Marco que especificaba de manera sencilla los componentes del sistema tributario peruano.

El principal problema fue la vigencia del impuesto mínimo a la renta (IMR), que se había especulado sería eliminado. El inconveniente era el piso establecido para pagarlo, incluso cuando se obtenían utilidades nulas o, peor aún, cuando se generaban pérdidas (lo que subsiste en la actualidad). Sin embargo, debe reconocerse que se alivió en algo la carga tributaria sobre las empresas que se decidiesen a invertir, al permitirse deducir de los activos netos el monto de las compras de bienes de capital durante el período en el cual se hiciese la adquisición y durante el siguiente. Además, se permitió que los pagos a cuenta del IMR realizados por empresas que fuesen absorbidas por otras, constituyesen crédito contra el impuesto correspondiente de las empresas absorbentes, lo cual debió haber constituido un incentivo a las fusiones observadas en dicho período.

A fines de 1994 se introdujo un nuevo régimen tributario especial (el RER), que a partir del primer día de 1995 coexistió con el RUS, ampliándose así la variedad de discriminación tributaria en favor de las pequeñas empresas.

En este mismo sentido, a mediados de mayo de 1996, se introdujo una nueva modalidad de discriminación. Esta vez, en favor de las actividades explotadoras de recursos naturales y a raíz de la firma del contrato de licencia para la exploración de hidrocarburos entre Perúpetro y el consorcio Shell-Mobil en Cami-

sea. La norma establece que las empresas que suscriban contratos con el gobierno, a partir de la fecha, para la exploración y/o explotación de recursos naturales y cuya inversión requiera de períodos superiores a los 4 años, gozarán de la inafectación del impuesto mínimo a la renta durante el período de inversión, del régimen de recuperación anticipada del IGV y del fraccionamiento arancelario. Adicionalmente, la firma de dicho contrato va acompañada de la suscripción de un convenio de estabilidad tributaria. A pesar de no tener nombre propio, la norma no se ha aplicado a otra empresa que no sea el consorcio Shell-Mobil para Camisea. Asimismo, la cláusula sobre tributos del contrato de licencia estipula que la exportación de hidrocarburos provenientes del área del contrato está exenta de todo tributo, incluyendo los que requieran mención expresa, y que el pago del canon, del sobre canon y de la participación en la renta estará a cargo de Perupetro.

Una forma operativa que ha mantenido el gobierno para hacer frente al problema de inestabilidad e inconsistencia temporal del sistema tributario, es la firma de contratos de estabilidad tributaria, dirigidos a las empresas que desean efectuar inversiones de consideración. Evidentemente, en un entorno tributario cambiante, esta política no constituye la solución óptima porque genera una innecesaria complicación de la estructura impositiva y, por lo tanto, del manejo administrativo. Además, en la práctica, constituye una forma de discriminación tributaria en contra de los que no acceden a dicho beneficio, incentivando el desarrollo del *lobbying*, incrementando así los costos de transacción y restándole transparencia al sistema. En realidad, se requiere un conjunto de impuestos que respondan a consideraciones de simplicidad y eficiencia, de tal forma que se minimicen los incentivos a futuras alteraciones tributarias.

1.2.2 Tratamiento tributario actual de las exportaciones

A pesar de que la carga tributaria sobre las exportaciones parece resultar excesiva en términos internacionales, debe reconocerse

que en estos momentos es bastante menor a la que se encontraba vigente en los primeros años de la década actual. Además, en comparación con los otros sectores de la actividad económica, las actividades exportadoras en el país han gozado de varios beneficios tributarios durante los últimos años. Estos beneficios son los siguientes:

- Devolución íntegra del IGV pagado, aplicable desde 1992.
- Aplicación del régimen de admisión temporal, que significa la exoneración del pago de aranceles a las importaciones de los bienes comprendidos en dicho régimen (los que son "re-exportados" posteriormente junto con los bienes finales), aplicable desde 1994.
- Devolución del 5% de los aranceles a las importaciones para las empresas exportadoras que no alcancen un valor superior a 20 millones de dólares en sus ventas al exterior.
- Dedución de algunas cuentas de los activos netos de las empresas (cuentas por cobrar e inventarios) para el cómputo de la base gravable del impuesto mínimo a la renta, aplicable a partir de 1994.

Los dos primeros beneficios se justifican en la medida en que no deben exportarse los impuestos indirectos, debido a que serán pagados en el lugar de destino de las exportaciones. Algo similar podría ocurrir con el tercer beneficio; sin embargo, el problema es que éste discrimina entre las empresas pequeñas en su comercio exterior y las empresas más grandes.

El beneficio que resulta más difícil de defender es el cuarto, ya que se refiere a un impuesto directo. El fundamento para lo anterior en una economía de mercado es que las actividades económicas deben competir en igualdad de condiciones, por lo que resulta perjudicial para la eficiencia y neutralidad del sistema alterar las rentabilidades relativas de

las diversas actividades mediante el manejo discrecional de instrumentos de política.

De los dos beneficios justificables, el más importante en términos de magnitud es el *drawback* del IGV; además, se ha dado una mejora continua en el procedimiento y en la agilidad de la devolución.

Con respecto al régimen de admisión temporal existe una doble ventaja. Por un lado, permite la reducción de los costos de producción, al abaratar las importaciones de insumos y bienes complementarios a los productos a ser exportados. Por otro lado, no afecta la liquidez de las empresas, al evitarles hacer desembolsos por concepto de aranceles, aunque para ello requieren de la presentación de una carta fianza por el equivalente al 120% del valor de los impuestos dejados de pagar. El principal problema con este régimen es que contempla muy pocas partidas arancelarias, debido a lo cual algunas empresas exportadoras reciben escasos beneficios del mismo.

De manera adicional a los beneficios anteriores, y aún cuando no sean exclusivos para las exportaciones, recientemente se han otorgado varios beneficios tributarios para el sector agropecuario (excluyendo a los sectores avícola, agroindustrial y forestal), mediante la Ley de Promoción del sector agrario. Allí se establecen las inafectaciones del impuesto mínimo a la renta y del Fonavi, así como la reducción de la tasa del impuesto a la renta al 15%, desde el 1o. de enero de 1997 hasta el 31 de diciembre de 2001. De esta manera, para las exportaciones agrícolas sólo quedaría como potencial sobre costo tributario el ISC a los combustibles, lo que en la práctica pareciera incluso no darse, debido a que investigaciones preliminares indican que dichas actividades insumen relativamente poco combustible.

A pesar de los beneficios anteriores en términos internos, es decir, en relación con otros sectores de la actividad económica doméstica, debe reconocerse que la carga tributaria sobre las exportaciones parece resultar excesiva en términos internacionales. Los principales impuestos que determinan lo anterior son: el ISC a los combustibles (por sus elevadas tasas

impositivas), el impuesto mínimo a la renta (a pesar del tratamiento preferencial) y el Fonavi.

1.3 Análisis de cambios tributarios recientes y evolución de las exportaciones

Las exportaciones han mostrado una clara tendencia creciente, sobre todo a partir de 1993. Este comportamiento ha sido válido tanto para las exportaciones tradicionales como para las exportaciones no tradicionales, tal como puede apreciarse en el Gráfico No. 3. Asimismo, se puede observar que se ha incrementado la variabilidad mensual del valor de las exportaciones, fundamentalmente a partir de 1995, lo que se explica por el comportamiento de las exportaciones tradicionales.

El objetivo en estas líneas es encontrar y estudiar la relación entre este comportamiento de las exportaciones y la evolución tributaria, poniendo énfasis en el papel desempeñado por el ISC a los combustibles y el impuesto mínimo a la renta¹⁴.

La influencia ejercida por el ISC a los combustibles sobre la trayectoria de las exportaciones puede ser estimada econométricamente, tal como se muestra en la ecuación 3¹⁵. Como el interés de este estudio es el análisis de las tasas impositivas, se tomó como variable independiente de la ecuación la tasa promedio de los diversos tipos de combustibles¹⁶. Asimismo, como se reconoce que la trayectoria de las exportaciones responde también, y quizás de manera más importante, a otras variables que no es del caso modelar, se optó por incluir una constante que las represente.

Ecuación 3:

$$Lnextot = 10.19 C - 1.04 Lniscprom$$

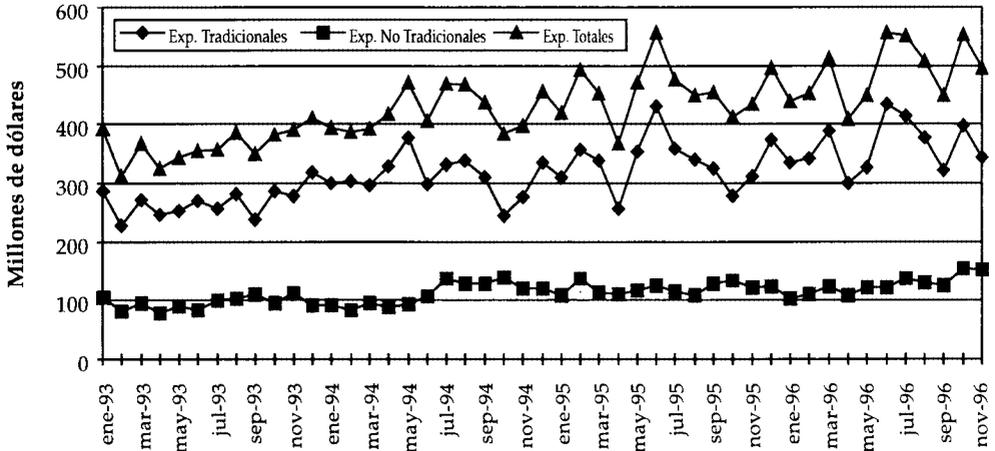
$$(31.93) \quad (-13.36)$$

$$R^2 = 0.80$$

$$F stat. = 178.75$$

Gráfico No. 3

EXPORTACIONES: 1993-1996



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Puede apreciarse que la tasa promedio del ISC a los combustibles de uso industrial es una variable importante para explicar la evolución de las exportaciones, siendo la elasticidad respectiva alrededor de -1 . Ello implicaría que ante la reducción de un punto porcentual en la tasa promedio del ISC a los combustibles, las exportaciones totales tenderían a aumentar en algo más de 1% , lo que sin duda es una reacción exagerada con relación a lo esperado. Corrigiendo dicho parámetro por el valor del estadístico R^2 y suponiendo que el resto de variables explicativas (que debieran estar recogidas en la constante) no se alteran, el efecto de la tasa impositiva sería de aproximadamente 0.8% sobre las exportaciones totales, valor aún excesivo.

En realidad, es obvio que la ecuación anterior no explica de manera adecuada el comportamiento de las exportaciones, ya que no ha modelado explícitamente el papel desempeñado por las principales variables explicativas. El objetivo, más que obtener un parámetro que permita hacer predicciones sobre la evolución de las exportaciones, es simplemente mostrar la relación existente (que es razonable

suponer) entre este sobrecosto tributario y las exportaciones.

Con fines meramente ilustrativos, resulta útil separar el efecto del ISC a los combustibles sobre las exportaciones tradicionales y sobre las exportaciones no tradicionales. Si bien es cierto que las primeras dependen ante todo de la evolución de los precios internacionales (variable sobre la que no puede ejercerse influencia alguna) y que las segundas dependen de un conjunto de factores donde existe mayor margen de maniobra (por ejemplo, de la política tributaria), también es cierto que las principales empresas insumidoras de combustibles son las mineras y otras del rubro de exportación tradicional.

La ecuación 4 muestra que la tasa promedio del ISC a los combustibles afecta de manera importante a las exportaciones tradicionales, siendo su elasticidad superior a la mostrada por el total de exportaciones. Ello ratificaría lo mencionado líneas arriba, en el sentido que el gran consumo de combustibles que efectúan las empresas pertenecientes a este sector y las elevadas tasas impositivas de di-

chos insumos afectarían negativamente la evolución de estas exportaciones.

Ecuación 4:

$$Lnextra = 10.62 C - 1.24 Lniscprom$$

(27.52) (-13.10)

$$R^2 = 0.79 \quad F \text{ stat.} = 171.69$$

De manera similar, la ecuación 5 muestra que la tasa promedio del ISC a los combustibles también es una variable determinante de la evolución de las exportaciones no tradicionales, aunque su elasticidad es considerablemente menor. Ello podría reflejar una menor utilización relativa de los combustibles en sus procesos de producción¹⁷, así como la mayor importancia de otras variables (que podrían ser otros impuestos) en la determinación de su trayectoria.

Ecuación 5:

$$Lnexnotra = 7.14 C - 0.59 Lniscprom$$

(18.25) (-6.21)

$$R^2 = 0.46 \quad F \text{ stat.} = 38.54$$

Los últimos cambios efectuados al ISC a los combustibles (a mediados de marzo del presente año) han introducido una nueva forma de expresión de las tasas impositivas, las que han dejado de expresarse como porcentaje de los precios de los insumos para convertirse en montos fijos en soles. En la medida en que la mayor parte de variedades de combustibles tiene una tasa en soles correspondiente a los porcentajes previos sobre sus precios, el cambio no ha implicado una variación en la presión tributaria.

Sin embargo, en el caso de los petróleos residuales o industriales, los cambios han estado acompañados de reducciones efectivas

en las tasas como porcentaje de sus precios: de 50% han pasado a 35%. Como consecuencia, la tasa promedio calculada en este estudio baja a un nivel levemente superior al 40%. El efecto positivo de esta medida sobre las exportaciones recién podrá apreciarse en los próximos meses. A manera de referencia, aplicando la elasticidad (corregida) hallada previamente y suponiendo que los precios de los productos de exportación sean en promedio iguales a los vigentes durante el período de estudio, las exportaciones podrían incrementarse hasta en unos 40 millones de dólares mensuales¹⁸.

A diferencia de lo ocurrido con el ISC a los combustibles, la influencia ejercida por el impuesto mínimo a la renta sobre las exportaciones no puede ser estimada econométricamente, debido a la inexistencia de una serie larga de información respecto a la recaudación de dicho impuesto¹⁹, y a la imposibilidad de utilizar la tasa impositiva como variable explicativa porque es una constante (2% para todo el período de análisis). Ello no impide, sin embargo, realizar los siguientes comentarios.

A pesar de involucrar un monto de recaudación relativamente bajo, el impuesto mínimo afecta considerablemente a un buen número de empresas de la economía doméstica y, dentro de éstas, a no pocas empresas exportadoras. Para corroborarlo es suficiente con una rápida revisión de los estados financieros empresariales, específicamente de las cuentas utilidades antes de impuestos, impuestos (a la renta) y activos netos. Si se quiere ser más exacto, habría que observar también la cuenta de nuevas inversiones en capital fijo.

De manera específica, se sugiere observar el *ratio* utilidades sobre activos netos, que es una medida de rentabilidad, y el *ratio* impuestos sobre utilidades. En el caso que el primer *ratio* expresado en porcentaje supere el 6.66%, puede concluirse que la empresa en cuestión está pagando el régimen general del impuesto a la renta, es decir el 30% de sus utilidades. Dicha conclusión puede corroborarse fácilmente, observando el segundo *ratio* mencionado. El razonamiento para llegar a tal conclusión consiste simplemente en recordar que el impuesto míni-

mo a pagar equivale al 2% de los activos netos y que, por lo tanto, para pagar el régimen general, las utilidades tendrían que ser cuando menos $2/30$ (6.66%) de los activos netos²⁰. De esta manera, al aplicar el 30% a las utilidades que sean equivalentes a los $2/30$ partes de los activos netos, se obtiene el impuesto mínimo de 2% de los activos. A su vez, cuando las utilidades muestren cifras inferiores al 6.66% de los activos netos, las empresas respectivas estarían pagando el impuesto mínimo o a los activos.

Una inspección sectorial muestra que el sector minero, en promedio, ha estado afectado por el régimen general, debido al buen desempeño financiero de las principales empresas del sector. En cambio, el sector industrial, y dentro de él varias de las ramas exportadoras, ha estado afecto al régimen del impuesto mínimo a la renta.

Analizando los resultados anteriores podría decirse que las exportaciones mineras, en particular, y las exportaciones tradicionales, en general (debido a la gran importancia de la minería dentro de éstas), no habrían dependido mayormente de la vigencia del impuesto mínimo a la renta. En cambio, las exportaciones no tradicionales, donde el sector industrial desempeña un papel importante, habrían dependido de una manera no despreciable de la aplicación de este impuesto. Esto último guardaría consistencia con los resultados de la ecuación 5, particularmente con el menor peso relativo del ISC a los combustibles en la trayectoria de las exportaciones no tradicionales.

Sin lugar a dudas, después de la reducción de la tasa del impuesto mínimo a la renta al 1.5% de los activos netos, varias empresas deben haber pasado a pagar el régimen general, puesto que el límite para el cambio de régimen es ahora menor (5% de los activos netos). Ello ha contribuido a disminuir la presión financiera sobre todas las empresas que han estado afectas a este impuesto, y dentro de ellas a las dedicadas a la exportación.

El efecto exacto de dicha reducción sobre la evolución de las exportaciones no se conoce y resulta difícil apreciarlo en tan poco

tiempo. Con la información preliminar de las exportaciones de sólo dos meses (enero y febrero del presente año) proporcionada por Aduanas, puede decirse que el valor de las exportaciones se ha incrementado en 15% respecto a similar período del año anterior. Mientras las exportaciones tradicionales han crecido en 7.5%, las exportaciones no tradicionales han experimentado una alza de 39%. Dentro de estas últimas, le ha correspondido un papel importante a las diversas ramas industriales.

Es probable que la reducción del impuesto mínimo a la renta haya determinado en parte dicho comportamiento, más aún cuando las exportaciones que parecían estar afectas al régimen del impuesto mínimo son las que han mostrado un mayor crecimiento; sin embargo, es claro que no puede atribuírsele la causa de manera exclusiva.

2. Propuestas de reducción de cargas tributarias

Es importante mantener consistencia con el objetivo de promover las exportaciones, brindando las condiciones necesarias para que sean competitivas en los mercados de destino. Sin embargo, debe tenerse especial cuidado en el diseño y la aplicación del sistema tributario, en el sentido que cada impuesto y el conjunto de ellos generan efectos directos sobre las decisiones tomadas por los diversos agentes económicos.

Debido a lo anterior, y antes de pasar a la discusión de las propuestas específicas, se ha considerado conveniente incluir una sección donde se discuta más en detalle los inconvenientes de afectar de manera desigual y excesiva las decisiones de los agentes a través de la tributación.

2.1 Problema de la discriminación tributaria

Es obvio que las empresas que orientan su producción hacia el mercado externo, sobre todo las que exportan *commodities*, cuen-

tan con una reducida o nula posibilidad de determinación de los precios de sus productos, debido a la magnitud de la competencia internacional que debe enfrentarse. En este escenario es improbable que las empresas puedan trasladar alguna porción de los impuestos indirectos que las afectan a los demandantes de sus productos mediante aumentos en sus precios, por lo que de existir pesadas cargas tributarias sobre las exportaciones, el resultado inmediato es la pérdida de competitividad.

Esta característica tributaria específica de las exportaciones es el principal argumento utilizado para reducir su carga tributaria y/o evitar la exportación de impuestos. Debe precisarse que lo anterior se refiere exclusivamente a los impuestos indirectos y no a los directos, los que deben ser asumidos por los propios agentes sobre los que recaen directamente.

Sin embargo, otro objetivo de política económica igualmente importante es contar con una estructura tributaria eficiente, que evite la discriminación o tratamientos diferenciados entre sectores y agentes económicos. Lamentablemente, algunos de los impuestos vigentes en la economía peruana introducen ciertas distorsiones e ineficiencias en el funcionamiento del aparato productivo (como se discute en la sección 1.1.2), lo que va en contra de la propia filosofía del programa económico, que apunta en general a favorecer el desarrollo de las fuerzas productivas y el mejor funcionamiento del mercado.

Precisamente, un aspecto que suele estar en el debate sobre materia tributaria es el referido a los incentivos tributarios para promover determinadas actividades. Específicamente en el caso de los incentivos sobre las inversiones, diversos estudios concluyen que la exoneración tributaria es una medida ineficiente porque no se alcanzan los niveles de inversión esperados y se dejan de percibir ingresos fiscales. Por tanto, como las exoneraciones tributarias no contribuyen con el objetivo de crecimiento económico sostenido, pueden ser más perversas (por las distorsio-

nes que generan entre sectores o actividades) que benignas.

Por ello, en lugar de aplicar tasas impositivas diferenciadas o eliminar impuestos sólo en favor de las exportaciones, lo recomendable sería contar con una estructura única que contemple mecanismos de devolución de impuestos indirectos (tipo *drawback*) cuando los bienes y servicios sean exportados.

2.2 Análisis por tipo de impuesto y cronograma de las modificaciones

Como se discutió anteriormente, una premisa tributaria básica en relación con las exportaciones es evitar la exportación de impuestos indirectos. En este sentido, adicionalmente al *drawback* del IGV y al régimen de admisión temporal, debiera darse la devolución del impuesto selectivo al consumo de los combustibles de uso industrial pagado durante el proceso de producción de los bienes a ser exportados. La importancia de dictar una medida como la anterior resalta posiblemente más en el caso peruano, debido a las todavía elevadas tasas impositivas aplicables a los diversos combustibles.

Por otra parte, se ha cuestionado bastante la permanencia del impuesto mínimo a la renta, y las diferenciaciones de su cálculo y de su pago entre algunos sectores. Por lo tanto, debiera plantearse la desaparición de este impuesto del sistema, lo que aliviaría la situación financiera de las empresas con pérdidas o escasas utilidades en todas las ramas productivas de la economía, en general, y de las exportaciones, en particular.

A continuación se analiza con más detalle, y por separado, las propuestas referidas a cada uno de estos dos impuestos, incluyendo en ambos casos un cronograma de modificaciones.

2.2.1 Impuesto selectivo al consumo de los combustibles

Luego del exorbitante incremento de las tasas impositivas a los combustibles en

agosto de 1990, el gobierno ha aplicado una política que ha tendido, en promedio, hacia la reducción de dichas tasas. Sin embargo, éstas aún se encuentran muy altas. Entonces, lo recomendable sería reducir más fuertemente las tasas de los ISC a los combustibles, sobre todo a los de uso industrial, ya que la vigencia de altas tasas impositivas como éstas no hacen más que encarecer los costos operativos de las empresas, restándoles competitividad.

Por otra parte, la política de disminución de estas tasas impositivas ha estado acompañada del objetivo de hacer cada vez más general el ámbito de aplicación del IGV, lo que puede considerarse como una medida acertada en el sentido que es recomendable que una estructura tributaria no se base exclusivamente en un tributo específico, sino en una base más diversificada. Ahora bien, no debe olvidarse que los combustibles han sido incorporados al pago del IGV, de tal manera que la importancia de estos insumos en la recaudación tributaria continuaría siendo considerable (producto de la suma de los montos pagados por concepto de IGV e ISC).

No resulta tan claro, entonces, que haya ocurrido una significativa disminución de la dependencia de los ingresos del gobierno central con respecto al petróleo y a sus derivados, lo que sería una diferencia importante en comparación con lo ocurrido en otros países. Un potencial inconveniente de continuar dependiendo demasiado de este tipo de recursos es afectar negativamente a la estabilidad macroeconómica, como sostienen Burgess y Stern²¹.

Lamentablemente, no se cuenta con información desagregada del IGV que permita apreciar la participación de los combustibles en su recaudación. A pesar de ello, puede resultar interesante medir el grado de inestabilidad macroeconómica que habría generado por sí solo el ISC de los combustibles. De esta manera, se ha efectuado una regresión de la importancia relativa de este impuesto (y

también de la de los otros más importantes) sobre la recaudación total como variables independientes, tomando como variable dependiente a la inflación.

La evidencia estaría mostrando que la pérdida de importancia relativa del ISC a los combustibles habría contribuido a reducir la inestabilidad macroeconómica. Así, la ecuación 6 muestra un coeficiente positivo y estadísticamente significativo para el ISC, el cual puede interpretarse de la siguiente manera: ante la disminución en la importancia relativa de este impuesto, la inflación tiende a caer²². Efectivamente, ambas situaciones han ocurrido en la economía peruana en el período de análisis.

Ecuación 6:

$$\text{Inflac} = - 0.06 \text{Igvrel} + 0.04 \text{Irentarel} + 0.32 \text{Iscbrel}$$

(-2.31) (0.73) (11.38)

$$R^2 = 0.53$$

$$F \text{ stat.} = 39.57$$

Por todo lo anterior se hace necesario continuar con el proceso de disminución de las tasas impositivas a los combustibles, sobre todo de uso industrial (diesel y residuales). Independientemente de ello, debe evitarse la exportación de impuestos, razón por la cual se plantea el establecimiento de un sistema de devolución del ISC a los combustibles de uso industrial pagado por los productos exportados.

Con el ánimo de no afectar demasiado la recaudación tributaria de corto plazo, se propone comenzar de manera inmediata con un porcentaje de devolución del ISC, que luego será incrementado y finalmente, se llegaría al *drawback* completo. Específicamente, el cronograma propuesto es el siguiente:

Propuesta	1997	1998	1999	2000
Porcentaje de devolución del ISC a los combustibles diesel y residuales	25%	50%	75%	100%

Dado que la tasa promedio calculada para el ISC a los combustibles (diesel y residuales) se sitúa actualmente alrededor del 40%, el esquema propuesto equivale a una reducción de diez puntos porcentuales en dicha tasa cada año.

2.2.2 Impuesto mínimo a la renta

La creación del impuesto mínimo a la renta se dio en un contexto de fragilidad tributaria, cuando los impuestos ejes de la actual estructura tributaria (IGV y renta: régimen general) aún no rendían los frutos esperados, por lo cual era necesario apelar a cualquier tipo de tributo para cerrar la brecha fiscal. Es más, este impuesto fue denominado "impuesto de emergencia", incluso por el propio gobierno.

Conforme fue pasando el tiempo y las condiciones tributarias fueron mejorando, el gobierno decidió mantener este impuesto, aunque la justificación para ello fue modificada. Ya no se trataba de un "impuesto de emergencia" sino de un impuesto que pretendía medir la eficiencia empresarial, en el sentido que sólo gravaba a las empresas que tuvieran una escasa rentabilidad (menor al 6.67% de los activos netos, como se explicó anteriormente). En esa dirección, se sostenía que las empresas que no fuesen capaces de generar rentabilidades superiores a dicha cifra no podrían sobrevivir en un mercado competitivo y, por lo tanto, sería mejor que se retirasen del mercado.

Una interpretación de lo anterior es que el gobierno estaría brindando una señal a las empresas a través de dicho impuesto, para que se esfuercen en ser competitivas. Sin embargo, una mejor lectura de ello, en una economía de mercado, es que el gobierno no debe decidir qué empresas deben seguir operando y qué empresas deben cerrar, sino que dicho papel le corresponde precisamente al mercado.

Por lo tanto, el hecho de generar escasas rentabilidades o pérdidas (más aún en un contexto de estabilización macroeconómica y reconversión industrial) no debiera ser castigado mediante el pago de impuestos, ya que así se descapitaliza a las empresas. Además, impuestos como el discutido son claramente confiscatorios y llevan a problemas judiciales, como son los casos ganados por las empresas demandantes contra el gobierno y desconocidos por éste.

Debe reconocerse, sin embargo, que el gobierno recientemente ha dado muestras de su intención de eliminar el impuesto mínimo a la renta. Así, se ha reducido la tasa impositiva del 2% de los activos netos al 1.5%, con vigencia desde el primer día del presente año, y se ha anunciado que el proceso de reducciones continuará en el futuro. Además, la norma correspondiente ha incluido la posibilidad de utilizar como crédito contra el pago del impuesto a la renta (régimen general), exclusivamente durante el siguiente ejercicio, la diferencia entre el monto pagado por impuesto mínimo y el monto que debiera haber correspondido de aplicarse el régimen general en el ejercicio corriente, de tal manera que el impuesto a pagar el siguiente ejercicio una vez descontado el crédito no sea inferior al impuesto mínimo correspondiente.

Debido a la ausencia de mayor información sobre la recaudación de este impuesto, no se puede efectuar un análisis econométrico similar al desarrollado para el caso del ISC a los combustibles, por lo que a continuación se planteará la propuesta correspondiente.

La propuesta que se desprende naturalmente del estudio es la eliminación de este impuesto. Al igual que en el caso del ISC a los combustibles, con la intención de no afectar negativamente en demasía la caja fiscal en el corto plazo, se propone una reducción paulatina de la tasa impositiva de acuerdo con el siguiente cronograma²³:

Propuesta	1997	1998	1999	2000
Tasa impositiva del IMR	1.5%	1%	0.5%	0%

Asimismo, se propone incorporar plenamente el mecanismo del *carry over*, es decir, que el pago del impuesto mínimo constituya crédito fiscal para el pago del régimen general del impuesto a la renta durante varios ejercicios hasta que se extinga.

2.3 Impacto sobre las exportaciones

Las propuestas de disminución de impuestos discutidas en la sección anterior, que llevan en la práctica a su eliminación (al menos para las exportaciones) en el año 2000, están diseñadas para reducir los sobrecostos enfrentados por las exportaciones, de tal manera que se incentive su crecimiento.

Si sólo se confiase en los resultados econométricos, la aplicación progresiva del *drawback* del ISC a los combustibles debiera llevar a una evolución favorable de las exportaciones de 480 millones de dólares anuales. Una vez más, este resultado muestra una reacción excesiva, y por lo tanto no creíble, de las exportaciones.

En relación con la disminución progresiva del impuesto mínimo a la renta, resulta aún más complicado efectuar algún cálculo numérico de su efecto sobre las exportaciones. El único dato del que se dispone es que mientras la tasa de este impuesto se redujo en ½ punto porcentual a partir de enero de 1997, el valor de las exportaciones totales se incrementó en 15% durante el primer bimestre de 1997 con relación a igual período de 1996. Asimismo, las exportaciones tradicionales crecieron en 7.5% y las exportaciones no tradicionales se incrementaron en 39%. A pesar de que la reducción del impuesto mínimo puede haber desempeñado algún papel en esta evolución favorable de las exportaciones, resulta obvio que no se le puede atribuir ni remotamente todo el incremento.

Lo que sí puede afirmarse es que la propuesta en relación con el ISC a los combustibles afecta relativamente más a las exportaciones tradicionales, mientras que la propuesta referida al impuesto mínimo a la renta afecta relativamente más a las exportaciones no tradicionales. De esta manera, al plantear ambas alternativas tributarias se tiene la certeza de estar colaborando al incremento de ambos grupos de exportaciones y, con ello, al aumento de las exportaciones totales. Este hecho permitirá que la recaudación que se deje de obtener en el corto plazo ante la ejecución de las medidas propuestas se compense, y posiblemente se supere, en el mediano plazo, como se discute en la siguiente sección.

También puede afirmarse que las propuestas efectuadas permitirán mejorar la competitividad de las exportaciones, y de aquí que uno de los resultados esperados sea el aumento de su volumen y de su valor. Al respecto, según los índices de competitividad en el ámbito tributario medidos por el *World Economic Forum*²⁴, el Perú está ubicado en una posición intermedia sin considerar el ISC a los combustibles ni el impuesto mínimo a la renta. Puede afirmarse entonces, con bastante exactitud, que si se incluyen, el país estaría en una ubicación desfavorable. Por lo tanto, con su eliminación, al menos sobre las exportaciones, el país se ubicaría efectivamente en la posición que hoy se encuentra debido a las importantes omisiones.

2.4 Efectos sobre las cuentas fiscales: corto y mediano plazo

Un aspecto que debe tenerse en consideración para decidir modificaciones a las tasas impositivas, es la probable existencia de la curva de Laffer en algunos tributos. Ello significa que posiblemente la trayectoria de la recaudación de algún impuesto siga la forma de

una campana ante aumentos sucesivos en la tasa impositiva, de tal manera que luego de un tramo de crecimiento en la recaudación ante mayores tasas impositivas (cuando éstas se encuentran en niveles bajos) se alcanza un punto (o conjunto de puntos) de maximización de la recaudación, para posteriormente experimentar contracciones en la recaudación asociadas a tasas impositivas más altas.

Por lo tanto, no es tan obvio que cualquier reducción en alguna tasa impositiva signifique una disminución en los ingresos fiscales, producto de una menor recaudación. Es más, sería factible que la reducción de alguna tasa impositiva se traduzca en un aumento de los ingresos fiscales. Evidentemente, este resultado sólo podría ser alcanzado en la medida en que la base tributaria se incrementa, de tal manera que más que compense la caída en la tasa impositiva. Algunos hechos que podrían explicar el crecimiento de la base en un período relativamente corto serían, por un lado, la reducción de la evasión al ser menos oneroso cumplir con la legalidad; y, por otro lado, el incremento de la demanda de los productos gravados, tanto por la mayor capacidad adquisitiva de la población (al pagar menos impuestos directos) como por la probable reducción de los precios de los productos (si los productores cargan los impuestos a los precios).

En función de lo anterior podría plantearse que la mejor solución recaudatoria pasa por reducir considerablemente las altas tasas impositivas para incrementar las bases impositivas. Para ello, debe reconocerse que, en circunstancias normales, la aplicación de cualquier impuesto suele causar cargas indirectas sobre la sociedad. Esta pérdida de eficiencia social suele ser muy sensible al nivel de las tasas impositivas, de tal forma que ante disminuciones en las tasas, las cargas indirectas se reducen más que proporcionalmente. De aquí que un principio básico de tributación óptima sea gravar productos o actividades con tasas relativamente bajas y bases relativamente amplias. En el extremo, debiera eliminarse to-

do tipo de exoneraciones tributarias para tratar por igual a todos los sectores y actividades, logrando así el cumplimiento de la neutralidad, principio indispensable en una economía de mercado o eficiente.

A pesar de que los combustibles suelen ser considerados casos típicos de bienes inelásticos (productos cuyas demandas no dependen de su precio), ello sólo debiera ser válido dentro de ciertos límites razonables, es decir, considerando un rango de precios normales. Cuando los precios son exageradamente altos, entre otras razones por fuertes tasas impositivas (como es el caso peruano actual), podría ser factible que reducciones significativas de las cargas tributarias, que bajen de manera importante los precios de los combustibles, produzcan un aumento en la utilización de estos bienes.

Precisamente, al calcularse la relación entre tasa impositiva y recaudación para el caso del ISC a los combustibles durante el período 1993-1996, se obtuvo la relación inversa o negativa aludida (ver la ecuación 7). Esta relación podría esperarse en el mediano plazo más que en el corto plazo. Además, este resultado debe tomarse con mucho cuidado por el escaso poder explicativo de la expresión, tal como se aprecia en el bajo valor del R^2 .

Ecuación 7:

$$ISC = 13.27 C - 0.03 I_{scprom}$$

(14.54) (-2.16)

$$R^2 = 0.09 \quad F \text{ stat.} = 4.65$$

Debe reconocerse que sería muy difícil que el incremento en la demanda de combustibles en el corto plazo sea lo suficientemente importante como para compensar los menores ingresos fiscales, producto de las tasas impositivas más bajas (*drawback* del ISC según la propuesta de este estudio)²⁵. Por lo tanto, el resultado más probable en el corto plazo sería una

contracción en la recaudación tributaria por este concepto.

En el caso poco probable que la demanda de combustibles quedase inalterada y que por cada punto porcentual de reducción de la tasa impositiva hubiese una disminución igual de la recaudación, el aumento por etapas del *drawback* del ISC a los combustibles (diesel y residuales) utilizados por las exportaciones involucraría menores ingresos fiscales: del orden de 118 millones de soles anuales acumulativos hasta el año 2000²⁶. Ello implicaría una contracción en los ingresos tributarios totales de tan sólo 0.7% durante el primer año, para llegar hasta 2.8% de menores ingresos totales durante el año 2000, si no ocurriese ningún efecto positivo salvo el mantenimiento constante de la recaudación total en términos reales.

En el caso que la demanda de combustibles quedase inalterada, pero que la tasa impositiva desempeñase un papel menos preponderante en la determinación de la recaudación del impuesto, la reducción de los ingresos fiscales sería menor. Con fines ilustrativos se ha realizado un análisis econométrico similar al mostrado en la ecuación 7, aunque incorporando un período más largo (1990-1996). La ecuación 8 indica que la tasa influye positivamente sobre la recaudación a un nivel de sólo 15%²⁷. Ello implica que al resultado del párrafo anterior habría que aplicarle el 15%, con lo que los menores ingresos fiscales percibidos serían sólo de 18 millones de soles anuales acumulativos.

Ecuación 8:

$$ISC = 1.27 C + 0.16 I_{sc} \text{prom}$$

(1.60) (16.72)

$$R^2 = 0.78 \quad F \text{ stat.} = 279.44$$

En la práctica es probable que ninguno de los dos resultados corresponda a la verdadera disminución en la recaudación de corto

plazo, el primero por exceso y el segundo por defecto.

En todo caso, dadas las exoneraciones al pago del impuesto selectivo a los combustibles vigentes en la actualidad, podría incrementarse significativamente la base gravable de dicho impuesto de manera inmediata, incluso sin aumento alguno en la demanda del insumo, mediante la eliminación de tales exoneraciones. La principal medida al respecto sería la inclusión de los combustibles utilizados por las empresas eléctricas dentro de la base gravable del impuesto, lo que constituye una medida necesaria no sólo para el objetivo de recaudación sino también para el de neutralidad y eficiencia.

Otra medida que ayudaría a la caja fiscal, en el corto plazo, es la inclusión del carbón dentro de los insumos gravables con este impuesto. En la actualidad, el carbón no está afecto al pago de dicho tributo, ni al pago de los aranceles cuando se importa de Colombia. Esta exoneración es incomprensible, más aún cuando ni siquiera incentiva la producción nacional de dicho insumo, pues es casi inexistente. La medida propuesta generaría recursos fiscales no sólo por la utilización del carbón, cuya demanda podría disminuir al encarecerse su precio, sino también porque en este caso podría esperarse un incremento en la demanda de combustibles, cuyos precios se habrían abaratado en términos relativos, tanto por sus disminuciones absolutas producto de la reducción del impuesto selectivo que los afecta como por el aumento del precio del insumo sustituto (carbón).

Una medida adicional para generar mayores recursos fiscales y una mayor eficiencia y neutralidad tributaria, es la eliminación (o al menos reducción) de las exoneraciones del pago del IGV. Al respecto, anteriormente se precisó que existe un amplio espacio potencial para incrementar la recaudación de este impuesto, tal que con un aumento de sólo una décima de punto porcentual sobre el PBI, alcanzaría para más que compensar los 118 mi-

llones de soles de menores ingresos fiscales en el peor escenario.

El resultado definitivo en términos intertemporales podría esperarse que sea positivo sobre la caja fiscal, en la medida en que en el mediano plazo es factible que los mayores excedentes por el menor pago de impuestos conduzcan a mayores niveles de producción, para lo cual se requerirá de mayores cantidades de combustibles²⁸. Una aproximación a esto se obtiene de la ecuación 7, aunque en tal caso el aumento anual en la recaudación sería de sólo 5.5 millones de soles.

En realidad, el principal resultado directo de mediano plazo es el esperado incremento significativo de la recaudación del impuesto a la renta empresarial, como producto de los mayores volúmenes exportados y de las mayores utilidades de las empresas dedicadas a la exportación. En el peor de los escenarios, es decir cuando la reducción de los ingresos fiscales es de 118 millones de soles anuales acumulativos, y si no se toma otra medida como las recomendadas líneas arriba, se requeriría un incremento de las exportaciones de 300 millones de dólares anuales para financiar el desequilibrio fiscal²⁹. Esta cifra, a pesar de ser de considerable magnitud, es bastante menor a la sugerida en la ecuación 3, por lo que resulta más confiable.

Considerando un escenario más moderado, donde la disminución de los ingresos fiscales sea de 68 millones de soles anuales (a mitad de camino de las dos situaciones extremas), el aumento requerido de las exportaciones sería de sólo 180 millones de dólares anuales. Si adicionalmente se toman las medidas sugeridas de eliminación de exoneraciones, es evidente que habría que exigirle un menor crecimiento a las exportaciones.

Por otra parte, si se deja de lado la metodología de cálculo anterior y se utiliza el resultado de la ecuación 9, donde se refleja que el incremento de un punto porcentual en las exportaciones generaría un aumento de 0.53% sobre la recaudación del impuesto a la renta, sólo se requeriría de 125 millones de dólares

anuales adicionales en exportaciones para financiar el desequilibrio fiscal en el peor de los escenarios³⁰.

Ecuación 9:

$$Lnrenta = 0.53 Lnxtot$$

(65.49)

$$R^2 = 0.26 \quad F \text{ stat.} = 65.49$$

En la medida en que se presenten desequilibrios importantes en el corto plazo, no debería temerse apelar a una pequeña parte de los recursos obtenidos por las privatizaciones, ya que luego serían repuestos con las futuras mejoras explicadas en la recaudación.

Por último, con relación a la propuesta de eliminación del impuesto mínimo a la renta no debería haber mayor preocupación, debido a que el monto recaudado no es muy significativo. Además, al momento de escribir estas líneas finales, el Presidente de la República ha afirmado que se ha aprobado la reducción de la tasa de este impuesto de 1.5% a 0.5%, y que la norma oficial respectiva se publicará en cualquier momento. Por lo tanto, se torna innecesario el cálculo de los eventuales menores ingresos fiscales para justificar la propuesta y convencer al gobierno de llevarla a cabo.

3. Conclusiones y recomendaciones

El Perú no ha sido la excepción en términos de los problemas que se enfrentaron al inicio de los intentos de reforma tributaria. Es así que entre las características iniciales del sistema tributario pueden mencionarse las siguientes: dependencia excesiva de unas cuantas fuentes tributarias (sobre todo del petróleo y derivados y, en menor medida, de los derechos aduaneros); bases tributarias estrechas (principalmente en el caso de la renta); gran número de impuestos (alrededor de sesenta); impuestos indirectos complicados (por la ma-

raña legal), administración débil, sector agropecuario de subsistencia considerable (sobre todo en términos de número de trabajadores) y sector informal extendido y creciente.

El país tampoco ha sido la excepción en cuanto a algunas de las medidas que se han tomado para corregir los problemas tributarios señalados anteriormente. En particular, la política de liberalización comercial y financiera ha llevado a reducir la importancia de la tributación comercial (aranceles), conjuntamente con una disminución de la tasa impositiva aplicable a las utilidades empresariales (buscando atraer inversión externa). Sin embargo, si se añade a la recaudación por aranceles la correspondiente al IGV externo (que afecta exclusivamente a las importaciones), la tributación de fuentes externas ha aumentado su importancia relativa.

La estructura tributaria vigente responde al criterio de maximización de la recaudación en el corto plazo y no necesariamente en el largo plazo (por los problemas de eficiencia aludidos anteriormente)³¹. En función a ello, y de tomarse las medidas correctivas, aún sería posible seguir aumentando la presión tributaria (entendida ésta como la recaudación tributaria con relación al PBI). Para tal efecto, es necesario perfeccionar los mecanismos de supervisión y control, de modo tal que permitan ampliar la base tributaria. Asimismo, resulta indispensable evitar la aplicación de amnistías tributarias³². Probablemente, dicho objetivo puede lograrse de manera más sencilla si se efectúa simultáneamente una reducción de las tasas impositivas.

En el caso específico del sector exportable existen una serie de sobrecostos tributarios en términos comparativos a nivel internacional, a pesar de que a nivel doméstico, en comparación con los otros sectores de la actividad económica, este sector goza de algunos beneficios tributarios. El documento se ha centrado en el análisis del ISC a los combustibles y del impuesto mínimo a la renta.

En el estudio se ha puesto énfasis en evitar la exportación de impuestos indirectos,

debido a lo cual se ha propuesto la aplicación de un sistema de *drawback* al ISC a los combustibles, en particular al diesel y a los petróleos residuales o industriales. Para ello, se ha planteado un cronograma de incrementos progresivos en los porcentajes del *drawback*, empezando con un 25% durante el presente año, y así sucesivamente, hasta llegar al 100% de devolución en el año 2000.

Por otra parte, también se ha enfatizado la necesidad de evitar discriminaciones tributarias que alteren artificialmente las rentabilidades relativas de las diversas actividades o sectores de la economía. Esto es fundamental, sobre todo en el caso de los impuestos directos. Por lo tanto, se ha propuesto la eliminación del impuesto mínimo a la renta para todas las actividades, a través de un cronograma de reducciones progresivas de la tasa impositiva a un ritmo de $\frac{1}{2}$ punto porcentual por año, proceso que ya ha empezado en enero del presente año con el establecimiento de dicha tasa en 1.5%. Es muy posible que esta propuesta pierda sentido de confirmarse el reciente anuncio del Presidente de la República, que en cualquier momento el impuesto mínimo bajaría hasta 0.5% de los activos netos.

La única justificación para plantear cronogramas de modificaciones en lugar de cambios radicales es evitar afectar en demasía y de una sola vez la caja fiscal. El inconveniente de seguir este tipo de políticas gradualistas es que los efectos beneficiosos, en este caso la mejora de la competitividad de las exportaciones que lleve a incrementar su volumen y su valor, aparecen lentamente.

Independientemente de que gran parte de los cálculos pueden no ser muy confiables, el estudio demuestra que la reducción de corto plazo en la recaudación tributaria puede ser fácilmente atenuada, y quizás más que compensada. Para ello, se propone la eliminación de las exoneraciones del pago del ISC y se estima el incremento de la recaudación del impuesto a la renta en el mediano plazo como producto del aumento de las exportaciones. Incluso, con pequeños esfuerzos en el ámbito

del IGV podría solucionarse el eventual problema de corto plazo.

No se considera probable que pueda generarse una brecha permanente en el equilibrio fiscal, aunque es plausible que ésta ocurra en el corto plazo, de no tomarse ninguna me-

didada complementaria. En tal caso, se recomienda la utilización de una pequeña proporción de los recursos provenientes de las privatizaciones de las empresas públicas, los que posteriormente serán devueltos con los mayores ingresos tributarios estimados.

NOTAS

1. Debe mencionarse, sin embargo, que la alta elasticidad ingreso de las importaciones evidenciada durante estos últimos años debiera tender a reducirse y estabilizarse en un nuevo nivel, una vez que concluya el proceso de reestructuración y/o reconversión empresarial. Al respecto, no se debe olvidar que la economía estuvo bastante cerrada a las importaciones durante el último lustro de la década pasada; y que en los primeros 2 ó 3 años de la presente década, la actividad económica enfrentó serias dificultades como consecuencia del programa de estabilización.
2. La discusión de éstas y otras medidas se presenta en lo que sigue del documento.
3. Debido a la reducida participación de este impuesto en los ingresos tributarios (7.4% en el segundo semestre de 1990), su crecimiento no afectó significativamente la recaudación total.
4. El trabajo econométrico que sigue se ha basado en la utilización de modelos de regresión simple estimados por mínimos cuadrados ordinarios. La información es mensual para el período 1990-1996.
5. La contrastación de esta hipótesis está siendo analizada por el estudio de casos que se encuentra realizando el autor, conjuntamente con Rosario Gómez, a la fecha de publicación de este artículo. Por otra parte, debe reconocerse que con relación a períodos anteriores, las modificaciones tributarias se han reducido significativamente durante los últimos años.
6. El promedio internacional de recaudación del impuesto al valor agregado como proporción del producto, es la mitad de la tasa impositiva vigente en cada economía. Esto significa que en el caso peruano debería alcanzarse una presión tributaria del 9% sólo con el IGV, mientras que para 1996 dicho indicador habría alcanzado tan sólo el 5.7% (cifra igual a la de 1995).
7. Ver Gómez, Rosario y Roberto Urrunaga, *Evaluación de la estructura tributaria nacional: 1990-1994*, Documento de Trabajo No. 27, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, marzo 1997.
8. Debe precisarse que esta cifra incorpora las medidas iniciales de emergencia para recuperar las cuentas fiscales, aplicadas a partir de agosto de 1990 por el nuevo gobierno. Por lo tanto, para apreciar de manera más exacta la mejora en la recaudación, lo más indicado es tomar como punto de partida el 5% sobre el PBI que se obtuvo durante el mes de julio de 1990, antes del cambio de gobierno y de las reformas.
9. El objetivo de incluir estos regímenes especiales ha sido recoger la diversidad presente en el mercado laboral y, específicamente, incorporar al sector informal. Lamentablemente, estos regímenes constituyen mecanismos que funcionan, en la práctica, como algo parecido a las exoneraciones tributarias, en términos que implican algún tipo de "subsidio" o "fomento" al sector, agente o producto favorecido.
10. Posteriormente sólo quedaron dos tasas arancelarias (15% y 25%), aunque con la mayoría de partidas afectas por la primera tasa, de tal manera de alcanzar un arancel promedio de 16%.
11. Esta vez la tasa del impuesto fue de 5%, excepto para las exportaciones de la gran minería en donde la tasa se mantuvo en 10%.
12. Los impuestos considerados son IGV, *ad-valorem* y Fonavi (empleador).
13. Previamente esta tasa ya había sido reducida de 134% a 93%.
14. El impacto del Fonavi sobre las exportaciones ha tenido que dejarse para otro estudio, debido a limitaciones propias de la investigación.
15. Las regresiones sobre las exportaciones se refieren al período 1993-1996, porque no se

- cuenta con información mensual de dicha variable previa a 1993.
16. En la medida en que los combustibles relevantes son el diesel 2 y los diversos tipos de industriales o residuales, el promedio se ha calculado sobre la base de ellos. Además, como se ha dejado fuera del análisis econométrico el período 1990-1992 de más alta volatilidad y dispersión de tasas, las diferencias entre tasas no son tan grandes. Incluso, se homogenizan a partir de enero de 1995.
 17. Lo que ha sido confirmado en entrevistas con empresarios agroindustriales y textiles.
 18. Sin embargo, este resultado sobreestima la importancia del ISC a los combustibles sobre las exportaciones, por lo que no es confiable.
 19. La Sunat recién ha empezado a publicar la información desagregada del impuesto a la renta, incluyendo la recaudación mensual del impuesto mínimo a la renta, a partir de 1996.
 20. Obviamente, en el caso que una empresa tenga magnitudes considerables de nuevas inversiones podrá estar pagando el régimen general, aún cuando sus utilidades sean inferiores al 6.66% de los activos netos, ya que se permite deducir de los activos netos (para el cálculo de la base gravable) las compras de bienes de capital durante el período en que se realizan y el siguiente.
 21. Ver Burgess, Robin y Nicholas Stern, "Taxation and Development", en *Journal of Economic Literature*, vol. 31, No. 2, Nashville TN: American Economic Association, junio 1993, pp. 762-830.
 22. Esto resulta acorde con el papel crucial que ha desempeñado en el pasado, el precio de la gasolina sobre la estructura de precios (y sobre la inflación) de la economía.
 23. Como ya se mencionó, en la actualidad la tasa del impuesto mínimo es 1.5%, por lo que la propuesta de reducción progresiva recién comienza en 1998.
 24. The World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report*, 1996.
 25. Adicionalmente, debe tomarse en consideración que el impuesto a los combustibles es el tributo de más fácil recaudación y, por tanto, de más difícil e improbable evasión.
 26. Partiendo de la recaudación total del ISC a los combustibles durante 1996, los supuestos realizados para llegar al resultado son que 1/3 del monto total de recaudación del ISC a los combustibles es pagado por las exportaciones y que el 90% de dicha recaudación es obtenida de la suma del diesel y de los petróleos residuales, lo que recoge las estimaciones de ProDesarrollo para el año 1993. Además, como la propuesta involucra un 25% acumulativo anual de devolución del impuesto, se ha multiplicado el monto resultante de incorporar los supuestos anteriores por 0.25.
 27. Debe tenerse presente que este resultado está sesgado por el tremendo incremento de las tasas impositivas a mediados de 1990, lo cual elevó considerablemente la recaudación. En este sentido es más confiable el resultado de la ecuación 7.
 28. Nótese que la mayor producción no sólo incrementaría la recaudación del impuesto a los combustibles, sino también del impuesto a las ventas y, en mayor medida, del impuesto a la renta empresarial.
 29. Para el cálculo se ha tomado como base la importancia estimada de la actividad minera sobre la recaudación del impuesto a la renta en 1994 (12%). Sabiendo que en tal año dicho sector representó el 43% del total de exportaciones, se obtiene que el 28% de la recaudación del impuesto a la renta se origina en las exportaciones. Ello permite calcular el *ratio* impuesto a la renta pagado por las exportaciones sobre el valor de las exportaciones, que es 14%.
 30. Debe precisarse, sin embargo, que este cálculo econométrico adolece de las mismas limitaciones de las otras ecuaciones.
 31. Entre los que destacan: la vigencia de impuestos como el mínimo a la renta o a los activos, el Fonavi y los regímenes especiales, la existencia de un buen número de exoneraciones tributarias. Así como, la utilización de programas de amnistías tributarias que permiten incrementar la recaudación durante su vigencia, pero que afectan negativamente las expectativas de los buenos contribuyentes.
 32. De lo que se trata, entonces, es de eliminar, o al menos reducir, el grado de discrecionalidad de las autoridades en materia fiscal, y que primen en su lugar las reglas, con el ánimo de generar mayor credibilidad y, por lo tanto, estabilidad.

REFERENCIAS

- Barro, Robert, *Getting It Right. Markets and Choices in a Free Society*, The MIT Press: 1996.
- Burgess, Robin y Nicholas Stern, "Taxation and Development", en *Journal of Economic Literature*, vol. 31, No. 2, Nashville TN: American Economic Association, junio 1993, pp. 762-830.
- Gómez, Rosario y Roberto Urrunaga, *Evaluación de la estructura tributaria nacional: 1990-1994*, Documento de Trabajo No. 27, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, marzo 1997.
- Gómez, Rosario y Roberto Urrunaga, *Incidencia de la estructura tributaria sobre la actividad productiva*, Lima: mimeo, 1997.
- Hall, Robert y Dale Jorgenson, "Tax Policy and Investment Behavior", en *Modern Public Finance*, vol. 1, Cambridge: 1991, pp. 72-93.
- Kotlikoff, Laurence y Lawrence Summers, "Tax Incidence", en *Handbook of Public Economics*, vol. 2, North Holland: Elsevier Science B.V. Publishers, 1987, pp. 1043-1091.
- McGrattan, Ellen, "The Macroeconomic Effects of Distortionary Taxation", en *Journal of Monetary Economics*, vol. 33, No. 3, North Holland: Elsevier Science B.V. Publishers, junio 1994, pp. 573-601.
- McMahon, Gary y Klaus Schmidt-Hebbel, *Macroeconomic Adjustment and Tax Reform in Developing Countries*, mimeo, 1995.
- Pecorino, Paul, "The Growth Rate Effects of Tax Reform", en *Oxford Economic Papers*, vol. 46, No. 3, Oxford: Oxford University Press, julio 1994, pp. 492-501.
- Stiglitz, Joseph, *Economics of the Public Sector*, Nueva York: W.W. Norton & Company, 2da. edición, 1988.
- Tanzi, Vito, *Structural Factors and Tax Revenue in Developing Countries: A Decade of Evidence*, Fondo Monetario Internacional, mimeo, 1991.
- Urrunaga, Roberto, "Regímenes tributarios especiales: ¿Hasta cuándo?", en *Punto de Equilibrio*, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, febrero 1995, pp. 17-19.
- Urrunaga, Roberto, "Algunos comentarios a las modificaciones tributarias", en *Punto de Equilibrio*, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, febrero 1994, pp. 2-5.