

Artículos

El impuesto a la renta de personas naturales en el Perú

Carlos Amat y León

1/ DISCUSION TEORICA

- 1/ Introducción
- 2/ Funciones del Estado
- 3/ La importancia del impuesto a la renta de personas naturales
- 4/ Los objetivos del impuesto

II/ ESTRUCTURA DEL IMPUESTO

- 1/ Partes componentes del impuesto
- 2/ Características generales del impuesto

III/ EVALUACION DEL IMPUESTO

- 1/ La distribución regional
- 2/ Consistencia de la evaluación de las variables del impuesto con la dinámica de la economía
- 3/ La distribución de frecuencia del número

de declarantes y de la renta bruta por rangos de renta bruta: Lima 1977

4/ La estructura de la renta por categorías

5/ Consistencia de los valores de renta declarada por categoría con otras fuentes de información

6/ Consistencia del número de declarantes por categoría con información independiente: Lima 1977

7/ Deducciones a la renta neta global

8/ El impuesto pagado

IV/ SIMULACIONES DE POLITICA

V/ DISCUSION

ANEXO

1/ DISCUSION TEORICA

1/ Introducción

La teoría económica tiene que conceptualizar la "realidad económica" como un proceso. Más exactamente, como un sistema que opera mediante la interacción de los grupos sociales a través de sus correspondientes agentes eco-

nómicos. Estos agentes tienen comportamientos diferenciados y tienen relaciones de intercambio desiguales. La "realidad" es la permanente transformación de estos fenómenos en virtud del conflicto de los intereses opuestos, pero también por el dinamismo de los intereses comunes.

Para comprender el fenómeno econó-

mico, predecir los acontecimientos y cambiar su curso histórico, es importante analizar en profundidad la estructura de poder de una sociedad, estudiar el comportamiento concreto de los agentes económicos como parte de los grupos sociales que los comprende, y establecer las articulaciones que existen entre ellos. De esta manera, se puede explicar, en última instancia, las modificaciones de los niveles y de las tasas con que cambian los hechos económicos. Este es el caso, por ejemplo, de los impuestos, el gasto público, los ingresos personales, la producción, las utilidades, entre otros. Los términos de intercambio —la matriz de precios, de salarios, tasas de interés, tipo de cambio, rentabilidad— expresan por otro lado, la correlación de fuerzas que existen entre los grupos sociales del sistema.

2/ Funciones del Estado

Los grupos de poder se articulan y relacionan en el manejo del Estado, a través del ejercicio diferenciado de las siguientes funciones:

<i>Funciones</i>	<i>Instrumento</i>
1/ Formulación, definición y ejecución de los programas y servicios públicos	Gasto Corriente
2/ Definición y ejecución de los proyectos de inversión	Gasto de Capital
3/ Formulación de las normas tributarias, administración de los impuestos, fiscalización y sanciones	Tributación
4/ Financiamiento del déficit económico	Deuda Pública Interna y Externa
5/ Definición de las normas legales y administrativas para regular el funcionamiento del sistema	Organismos de Gobierno
6/ Demanda de bienes y servicios para ejecutar las funciones señaladas	Compra de Bienes y Servicios

En consecuencia, el control del Estado es de fundamental importancia para el bloque de poder dominante de un determinado siste-

ma. El manejo de las finanzas públicas les permite, en efecto, utilizar el gasto público en función de sus intereses y transferir el peso de su financiamiento sobre los otros grupos sociales sustrayéndoles parte de sus ingresos, mediante la aplicación de los instrumentos tributarios.

La captación de estos ingresos reales —bienes y servicios—, se realiza a través de la tributación directa (el impuesto a la renta de personas jurídicas y naturales y el impuesto a las remuneraciones), pero principalmente, mediante la tributación indirecta (el impuesto a la producción y el consumo, a las importaciones, entre otros). El primer tipo de impuesto capta directamente una proporción del ingreso nominal de las familias y empresas; y los segundos, operan a través de los mecanismos del mercado incrementando el nivel de los precios. Estos sobrepuestos implican también menores ingresos reales para los agentes económicos indicados. Vale decir, reducción en su consumo.¹

Por otro lado, el Estado utiliza además los instrumentos monetarios para financiar el presupuesto, como es el caso del crédito interno vía incrementos en la emisión primaria del Banco Central. Ello puede aparecer como un mecanismo muy expeditivo de transferencia de recursos del resto del sistema hacia el sector público; sin embargo, la acumulación de los déficits fiscales financiados con este procedimiento, ocasionaría una escalada inflacionaria en el nivel general de los precios —inflación— lo que significaría una pérdida en la capacidad de compra de toda la tributación recaudada y además originaría la recesión del aparato productivo, con lo que se disminuye aún más la cobranza real del fisco. Lamentablemente, esta es la ruta que escogió el gobierno peruano durante las dos últimas décadas. Esta estrategia ha sido una de las causas que produjeron la crisis de 1967-1968 y afectó con mayor intensidad en la última crisis: 1974-1979.

3/ La importancia del impuesto a la renta de personas naturales¹

Los tipos de impuestos mediante los cuales el Estado recauda ingresos refleja, según hemos indicado, la manera como el bloque de poder dominante socializa el sacrificio que implica

captar recursos fiscales para financiar las funciones que cumple el Estado.

Por ello, no sólo es interesante analizar la presión tributaria (la relación de la tributación con el PBI) sino que lo operativo y práctico para interpretar la realidad y transformarla, es conocer la presión tributaria de los agentes económicos diferenciándolos por grupos sociales. Poco nos ayuda saber que la presión tributaria en el Perú ha aumentado del 13% en 1977 al 16% en 1979, en la medida que la tributación no sólo es un instrumento de recaudación, sino también un instrumento para gobernar el comportamiento de los distintos agentes económicos y asignar los recursos, modificando deliberadamente la rentabilidad de las empresas y los precios relativos a los consumidores; y finalmente, como un instrumento de captación de excedentes y de distribución de los ingresos entre los distintos grupos que comprende el sistema social.

Observamos que, en el caso del siste-

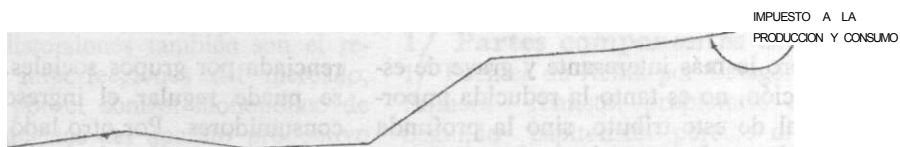
ma peruano (Gráfico N° 1), los impuestos directos son los de menor significación. Estos son los impuestos a la renta de personas jurídicas y naturales y el impuesto a las remuneraciones.³ En conjunto sólo explican el 32% del total de los ingresos tributarios, como promedio del período 1972-1978. Asimismo, es notoria la tendencia a disminuir en importancia durante los últimos años. En 1978 representó sólo el 30% del ingreso total y en 1979 se recuperó el 42%, como resultado de la mayor contribución de las personas jurídicas, particularmente de las empresas mineras.

Es evidente que el impuesto a la renta de personas naturales no tiene mayor significación fiscal. Su participación promedio para este periodo fue del orden del 6%. Lo más remarkable, sin embargo, es su franca declinación. En 1978 representó el 3.6% mientras que en 1979 sólo representó el 2.2%. En ambos años estuvo por debajo de la recaudación del impuesto a las remuneraciones.

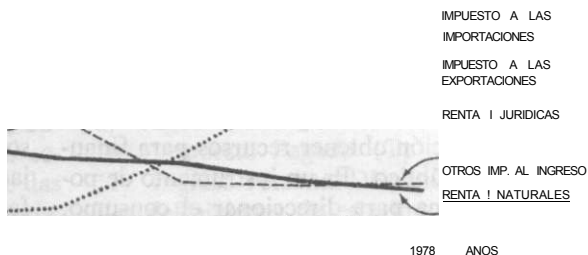
Gráfico N° 1

Perú: Evolución de la recaudación tributaria por tipo de impuesto 1972 - 1978

PROPORCIÓN
%



V.



Cuadro N° 1

Perú: Estructura porcentual de la recaudación tributaria por tipo de impuestos 1972 - 1978

Impuestos	1972	1973	1974	1975 %	1976	1977	1978(*)
Impuesto a la Renta							
Personas Naturales	6.7	6.5	7.5	6.3	5.9	4.4	3.6
Personas Jurídicas	13.2	19.3	20.9	13.9	12.5	13.1	9.6
Otros (remuneraciones)	5.3	5.8	7.4	9.9	4.3	4.0	4.1
Imp. a la Prod. y Consumo	40.5	41.7	40.2	40.6	47.8	48.3	49.9
Imp. al Patrimonio	4.3	4.1	4.5	3.9	4.0	5.3	4.7
Imp. a las Exportaciones	0.6	0.6	1.8	2.3	6.4	11.7	13.1
Imp. a las Importaciones	19.9	19.3	17.1	22.9	18.3	14.2	16.0
Otros Impuestos	9.9	3.2	2.0	2.3	3.9	3.6	4.3
Documentos Valorados (CERTEX)	—0.4	—0.3	—1.4	—2.1	—3.1	—4.6	—5.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Nominal (En Mili. S/.)	39,349'	47,041'	59,942'	79,284'	98,092'	138,219'	243,663'
Real (En Mili. S/.) (Precios 1972)	39,349'	40,905'	44,733'	49,245'	45,413'	46,227'	51,843'
Presión Tributaria Total	13.4	13.1	13.4	14.3	12.7	13.1	14.8

(*) Estimado.

Fuente: Banco Central de Reserva.

Pero lo más interesante y grave de esta constatación, no es tanto la reducida importancia fiscal de este tributo, sino la profunda contradicción con las intenciones de política expresadas a través de los discursos políticos, las proclamas ideológicas y los planes y programas de gobierno. Se ha escuchado durante las últimas décadas, con terca reiteración, sobre la necesidad de una reforma tributaria para lograr que los impuestos directos tuvieran mayor gravitación en el sistema. Los resultados son precisamente todo lo contrario a las metas de la política propuesta.

4/ Los objetivos del impuesto

La existencia de este impuesto no sólo tiene como justificación obtener recursos para financiar el gasto público. Es un instrumento de política económica para direccionar el consumo, ya sea sustrayendo ingresos de las personas o exonerándolas del impuesto de manera dife-

renciada por grupos sociales. De esta manera se puede regular el ingreso nominal de los consumidores. Por otro lado, los impuestos indirectos, como los de la producción y consumo, modifican el nivel y la estructura relativa de los precios, en virtud de lo cual aumentan o disminuyen el ingreso real (ingreso/precios) de las personas y por lo tanto de su consumo.

El impuesto, también tiene un rol muy importante como mecanismo de distribución de ingresos. Es decir, permite orientar el instrumento tributario directamente hacia las personas y grupos sociales de los cuales se quiere sustraer ingresos en una determinada proporción. Así mismo, permite afectar diferenciadamente las distintas formas de obtener ingresos. Tal es el caso de los ingresos como trabajador, rentista, capitalista o pensionista (transferencias). En este sentido, es oportuno señalar que es igualmente importante identificar tanto a los que declaran y pagan el impuesto

y en qué medida se les sustrae ingresos, como a los que debiendo declarar y pagar, no lo hacen. Igualmente, se debe identificar a los que se benefician con las deducciones y las exoneraciones tributarias y a los que legalmente están exentos del pago del impuesto.

Este impuesto, permite en consecuencia, dirigir la carga tributaria con mayor especificidad y por lo tanto con mayor justicia hacia los grupos de contribuyentes con mayores niveles de ingreso y sobre aquellas fuentes de ingreso que no se quiere estimular. Este impuesto permite por lo tanto, sustraer los ingresos de ciertos grupos y de ciertas actividades que apropiaron ingresos del sistema económico en niveles superiores a lo que debieran, como resultado de su inserción social y económica en el sistema. Es un hecho que hay personas que captan ingresos por encima de la productividad de su trabajo o del valor de los servicios que ofrecen. Es decir, tienen mayor poder para captar las externalidades producidas por el gasto público a través del tiempo. Esto es, mayores ventajas para utilizar: la infraestructura económica; los servicios públicos; el conocimiento y los cuadros técnicos generados por el sistema educativo; el usufructo de los recursos mineros, pesqueros; el crédito; los beneficios que otorgan las leyes promocionales, entre otros.

Estas distorsiones también son el resultado de las imperfecciones del mercado, principalmente por el control monopólico de segmentos estratégicos del aparato productivo de bienes y servicios. Cabe anotar, que estas imperfecciones del mercado no son naturales. Son el resultado lógico de la estructuración del poder en una sociedad y de la competencia entre los grupos por acrecentar al máximo el logro de sus intereses.

Por lo tanto, no es extraño, que las personas que están incorporadas en los institutos armados tengan el control monopólico de la fuerza. Así lo manda la constitución. Pero tampoco extraña a nadie que cuando además tienen el control del Gobierno y, por lo tanto, el manejo del presupuesto de la república, obtienen mayores ventajas que otros grupos sociales. Asimismo, no debe extrañar, que las personas que tienen el control de la minería, de la banca y de las exportaciones no tradicionales, capten ingresos en niveles muy por

encima del valor del esfuerzo y de la productividad que les ha representado obtener tales ingresos. Las ganancias —sobre lo normal— que han acumulado estos grupos, no se ha debido precisamente a su mayor esfuerzo y eficiencia para reducir costos unitarios y producir más unidades por capital invertido. No. Han ganado más, porque los precios respectivos se han incrementado en el mercado internacional; porque la devaluación de la moneda les ha favorecido; porque el CERTEX ha significado un ingreso adicional; porque el sistema legal lo permite y estimula. En otros casos, porque el poder institucional les ha permitido asignarse, unilateralmente, mayores ingresos; o en el caso de algunos trabajadores, el poder sindical y la presión de las huelgas les ha permitido captar más ingresos que los que operan en empresas con menor capacidad financiera, y de los que son trabajadores independientes.

II/ ESTRUCTURA DEL IMPUESTO⁴

En el Gráfico N° 2, se presenta el esquema de las partes que comprende el D.S. 287-68-HC, donde se ha identificado las principales variables instrumentales para efectos del manejo del impuesto.

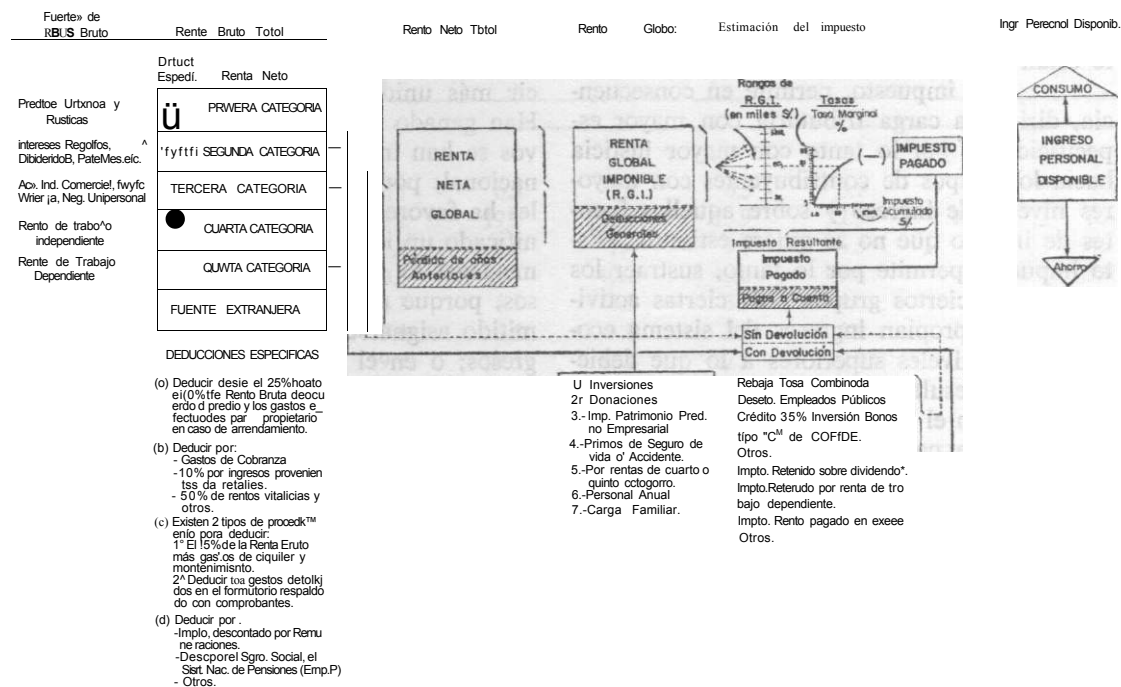
1/ Partes componentes del impuesto

- 1/ Fuentes de Renta por Categorías:
 - Primera rentista: propietario de predios
 - Segunda capitalista: percibe dividendos, intereses, etc.
 - Tercera empresario individual
 - Cuarta trabajador independiente
 - Quinta trabajador dependiente
 - Fuente Extranjera
- 2/ Renta Bruta Total (R.B.T.)
- 3/ Deducciones específicas en cada categoría
- 4/ Renta Neta Global (R.N.G.)
- 5/ Deducciones Generales (D.G.)
- 6/ Renta Global Imponible (R.G.Í.)
- 7/ Tasas del Impuesto por Rangos de R.G.I.
- 8/ Impuesto Resultante (T)
- 9/ Pagos a Cuenta
- 10/ Impuesto Pagado (Tp)
- 11/ Ingreso Personal Disponible (Y)

Las definiciones de este impuesto se incluyen en el Anexo.

Gráfico N° 2

Flujograma para la estimación del impuesto a la renta de personas naturales



2/ Características generales del impuesto

Sujeto

Son sujetos del impuesto:

a/ Las personas naturales/ Son las personas físicas o individuales, incluyendo tanto a varones como a mujeres solteras, viudas o divorciadas y las casadas que obtienen renta de su trabajo personal.

b/ Las sociedades conyugales/ (Renta Esposos) A los esposos legalmente unidos en matrimonio.

La declaración será presentada por quien ejerce la administración de los bienes comunes y propios de ambos cónyuges, salvo las rentas del trabajo de los hijos menores de edad que los padres administran,

c/ Las sociedades indivisas/ Aquellas en las que no se haya hecho participación de bienes y gocen comunitariamente de la masa hereditaria dejada por el causante. Se debe presentar la declaración de las rentas de sucesión.

Personas Obligadas a Declarar

Están obligadas a presentar declaración jurada de renta cuando perciban rentas de cualquier categoría y estas estén sujetas a las disposiciones vigentes de ley.

Materia Imponible

La materia o masa imponible es el importe afecto al impuesto, después de haber sumado las rentas netas de todas las categorías de las que se haya obtenido rentas y de haber restado las sumas de todas las deducciones permitidas (En: Perú. DGC, OIC, Cartilla. . . Lima, 1974).

Ambito

Están sujetas al impuesto la totalidad de las rentas gravadas que obtengan los contribuyentes considerados domiciliados en el país, sin tener en cuenta la nacionalidad de las personas naturales ni la ubicación de la fuente productora. Para el caso de contribuyentes no domiciliados en el país, el impuesto recae sobre las rentas gravadas de fuente peruana.

III/ EVALUACION DEL IMPUESTO

En esta oportunidad nos concretaremos a analizar las características y la incidencia de este impuesto en 1977 y a comparar las tasas de crecimiento de las variables macroeconómicas del país con el comportamiento de las variables del impuesto a la renta, para el período: 1974-1977.

1/ La distribución regional

En el Gráfico N° 3 se muestra la impresionante gravitación de Lima Metropolitana como la base determinante en la recaudación de este impuesto. Representa el 65% de los declarantes; el 71% de la renta bruta declarada; y el 86% del impuesto pagado. Todo ello contrasta con la ya excesiva concentración de la población y del ingreso familiar nacional en esta ciudad: 28% y 44% respectivamente. Esta situación se tornará más concentrada en los próximos años, por efecto de las exoneraciones otorgadas a los ingresos de quinta categoría que perciben las personas que residan fuera de Lima y de algunas provincias de este departamento.⁵

En principio todos los ciudadanos deben asumir una responsabilidad tributaria directa con el Estado. El tributo no debe ser sólo un instrumento de cobranza por los servicios que se recibe del Estado, sino principal-

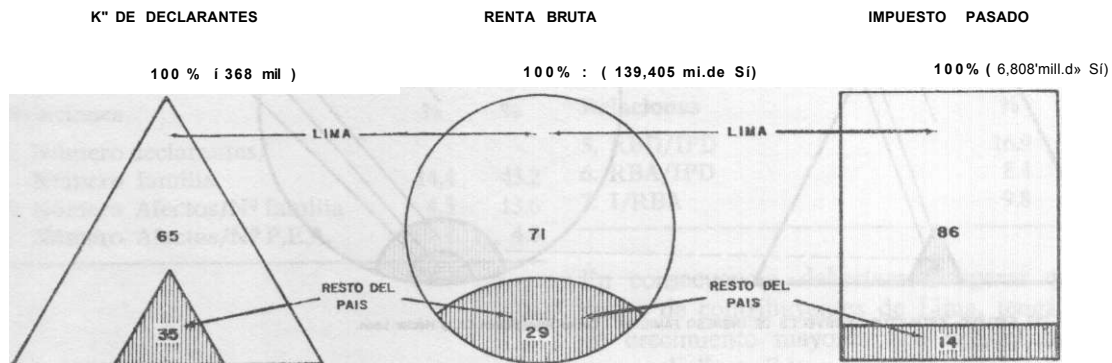
mente, como la contribución de cada ciudadano para lograr los objetivos que se propone alcanzar la comunidad en la cual trabaja. La participación consciente de las responsabilidades ciudadanas, es la base para consolidar la vida democrática en el país. No conviene institucionalizar el tributo como sanción y mucho menos hacer de las exoneraciones tributarias, un acto de conmisericordia y de dádiva para el débil. ¡No! Todos deben pagar de la manera más explícita, aunque sea diez soles, con el objeto de asumir su responsabilidad en el logro de los objetivos comunes.

La descentralización del país es un mandato que exige adoptar medidas eficaces. Si se quiere estimular el traslado de cuadros profesionales y ejecutivos fuera de Lima, se tiene como instrumentos: la política de remuneraciones, de inversiones y también la política administrativa para hacer posible la mayor autonomía y flexibilidad en las decisiones de las instituciones descentralizadas. De esta manera los ejecutivos y profesionales podrán asumir el reto de hacer crecer y progresar a las regiones. Dudamos que el hecho de no pagar el impuesto a la renta movilice más de una voluntad para ir a trabajar fuera de Lima. Los otros factores tienen que ser encarados frontalmente en las magnitudes que exige el esfuerzo de la descentralización.

Nuestra recomendación en este sentido

Gráfico N° 3

Distribución porcentual entre Lima y el resto del país de número de declarantes, renta bruta e impuesto pagado 1977



es que el impuesto sea uno de los instrumentos tributarios de los gobiernos locales y regionales, con el objeto de hacer más próxima y tangible la relación entre Estado y ciudadano. Serviría para estimular entre otras medidas, el interés de la comunidad sobre la cosa pública, la iniciativa para emprender obras concretas de interés inmediato y sobre todo, acicatearía el espíritu fiscalizador de los gobernados para con los gobernantes. Es decir, se reforzaría la mutua responsabilidad.

El Gobierno Central no vería afectado mayormente sus finanzas. Hemos constatado que en 1979 este impuesto sólo representó el 2.2%, es decir, 12 mil millones de soles. Esta cifra es inferior a los 17 mil millones de soles del impuesto a las remuneraciones. Estos dos impuestos, junto con el de los arbitrios municipales y el impuesto predial no empresarial, deberían ser la base financiera de los gobiernos locales aprobados por la nueva

constitución.

El Cuadro N° 2 nos revela hechos que merecen ser subrayados. En el Perú, asumiendo que en cada familia sólo hay una persona que presenta declaración jurada, el 14% de familias declararon renta y el 4.5% fue contribuyente. El Perú es un país con enormes urgencias y necesidad para capitalizar, crecer, generar empleo y producir más, sin embargo, se acepta que el 95% de los jefes de hogar no contribuyan. La situación es más alarmante porque sólo el 2.2% de la población trabajadora es afecta a este impuesto.

En Lima, la participación del número de contribuyentes es algo mayor, pero no de acuerdo a las exigencias del país. El 14% de las familias y el 4% de los trabajadores fueron afectos.

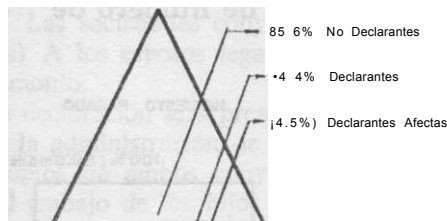
El ingreso personal disponible nacional que fue declarado como renta bruta fue de 30% en Lima; y sólo de 17% en el Perú.

Gráfico N° 4

Incidencia del impuesto a la renta de personas naturales en la población y en el ingreso nacional 1977

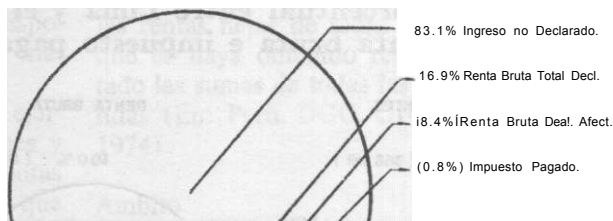
NUMERO DE FAMILIAS (1)

100% : (2*56 miles)



INGRESO PERSONAL DISPONIBLE (2)

100% : (826,400 millones de soles)



El impuesto pagado con relación al ingreso personal disponible en el Perú y en Lima fue solamente del orden del 1% lo que indica la casi inexistente gravitación del impuesto en la masa de ingresos del país.

2/ Consistencia de la evaluación de las variables del impuesto con la dinámica de la economía

Vamos a comprobar en qué medida la tasa de cambio promedio anual de las variables del

impuesto de Lima han sido consistentes con la evolución de las variables macroeconómicas del país.

Debemos advertir, en primer lugar, para efectos de una mejor interpretación, que en Lima se tiene en promedio niveles de ingreso más altos que los del país y que la economía de esta ciudad es más dinámica que la nacional. En segundo lugar, que el sub-conjunto de contribuyentes tiene mayor capacidad para aumentar sus ingresos que el conjunto nacional.

Cuadro N° 2

Incidencia del impuesto en el Perú y en Lima: 1977

Personas que pagan el Impuesto a la Renta de Personas Naturales

Variables	Perú	Lima
	miles de millones	
1. Número de familias	2'556	655
2. P.E.A.	5*112	2'045
3. Número de declarantes	368	283
4. Número de declarantes afectos	114	89
Relaciones	%	%
5. Número declarantes/ Número familia	14.4	43.2
6. Número Afectos/N° familia	4.5	13.6
7. Número Afectos/N° P.E.A.	2.2	4.3

Ingreso personal disponible y la presión tributaria del impuesto

Variables	Perú	Lima
	miles de millones	
1. Ingreso personal disponible (IPD)	826.4	330.6
2. Renta Bruta de Declarantes (R.B.D.)	139.4	98.3
3. Renta Bruta de los Afectos (R.B.A.)	69.6	55.6
4. Impuesto Pagado (I)	6.8	5.9
Relaciones	%	%
5. RBD/IPD	16.9	29.7
6. RBA/IPD	8.4	16.8
7. I/RBA	9.8	10.5

En consecuencia, deberíamos esperar que el grupo de contribuyentes de Lima, tenga tasas de crecimiento mayores que las del ingreso personal disponible a nivel nacional.

Cuadro N° 3
Tasas de crecimiento promedio anual
1974 - 1977

VARIABLES	TASAS DE CRECIMIENTO
1 Agregados Nacionales:	
Ingreso personal disponible	-5.7
Gasto de consumo privado	2.8
Salario mínimo vital	- 6.4
2 Universo de Contribuyentes de Lima:	
Renta bruta promedio de afectos	-11.4
Deducción promedio de afectos	- 6.9
Impuesto promedio	-14.7
3 Compras de Bienes de Consumo Durables	
Automóviles	- 1.4
Refrigeradoras	16.0
Televisores	25.0

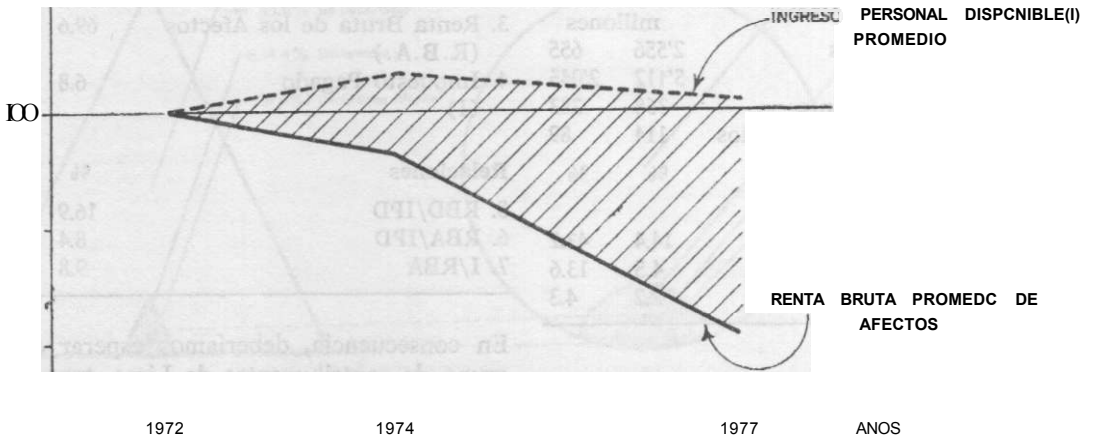
El Cuadro N° 3 nos muestra evidentes contradicciones entre la realidad que ha sido declarada por los contribuyentes con la realidad de la actividad económica nacional. Los hechos más remarcables son los siguientes:

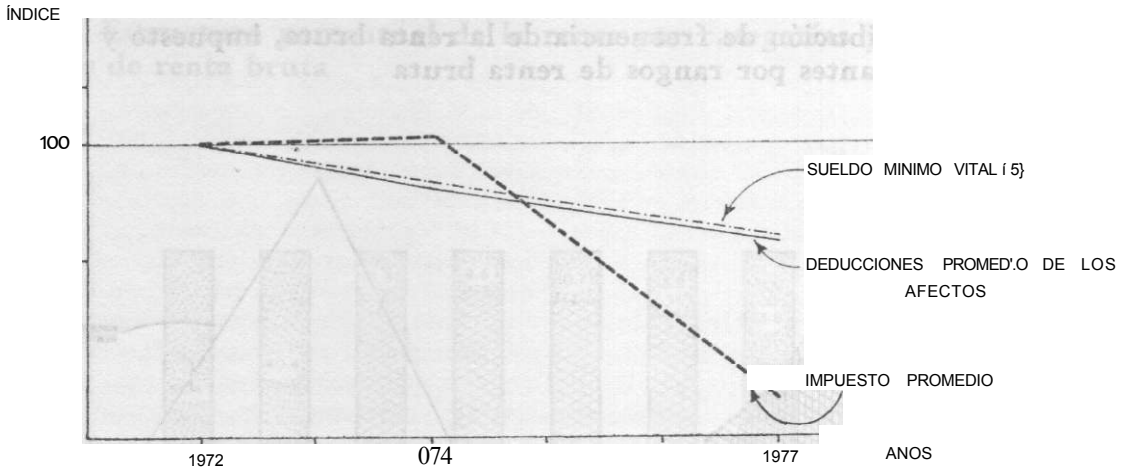
La pérdida de ingreso real del grupo de contribuyentes de Lima ha sido mucho mayor (-11.4%) que el promedio nacional (-5.7). Esto nos demuestra la existencia de una sub-valoración de las rentas declaradas con el objeto obvio de pagar menos impuestos.

Corroboración la afirmación anterior, el hecho de que los gastos reales de consumo y la compra de bienes durables crecieron notablemente en este periodo —refrigeradoras y televisores— y la compra de automóviles tuvo un ligero decrecimiento de -1.4%. La dinámica de estos bienes es representativa y un buen aproximador de la evolución del ingreso real del grupo de altos ingresos, como es el caso de los contribuyentes de Lima. Es decir, las tendencias declaradas a contribuciones no

Gráfico N° 5
Lima: Evolución de los niveles promedio reales de la renta bruta.
Ingreso personal disponible de deducciones, impuesto sueldo mínimo vital

INDICE





FUENTES : (1) Ing. Péra. Disp. Prom. BCR
 (3) Sueldo Mínimo Vital. ONE

cuadran con las tendencias registradas por el mercado.

La evolución de las deducciones es paralela y coincide con la evolución del salario mínimo vital. Posteriormente discutiremos este aspecto.

Otra comparación interesante es el crecimiento de la población y del número de trabajadores, con el crecimiento del número de declarantes y el de los declarantes afectos.

3/ La distribución de frecuencia del número de declarantes y de la renta bruta por rangos de renta bruta:
 Lima 1977

Cuadro N° 4

Distribución de Lorenz

Número de Personas	Tasa de Crecimiento Promedia Anual: 1974-1977
Jefes de Hogar	2.8
P.E.A.	3.2
Declarantes	4.4
Declarantes afectos	1.2

Rangos de renta bruta	Número de declarantes	Renta bruta
Miles de S./año	%	
Hasta 50	4	-
50 100	3	1
100 150	4	11
150 200	5	2
200 300	27*	17
300 500	36	33 *
500 750	13	19
750 1000	4	9
1000 5'000	4	15
más de 5'000	-	3
Total	100	100

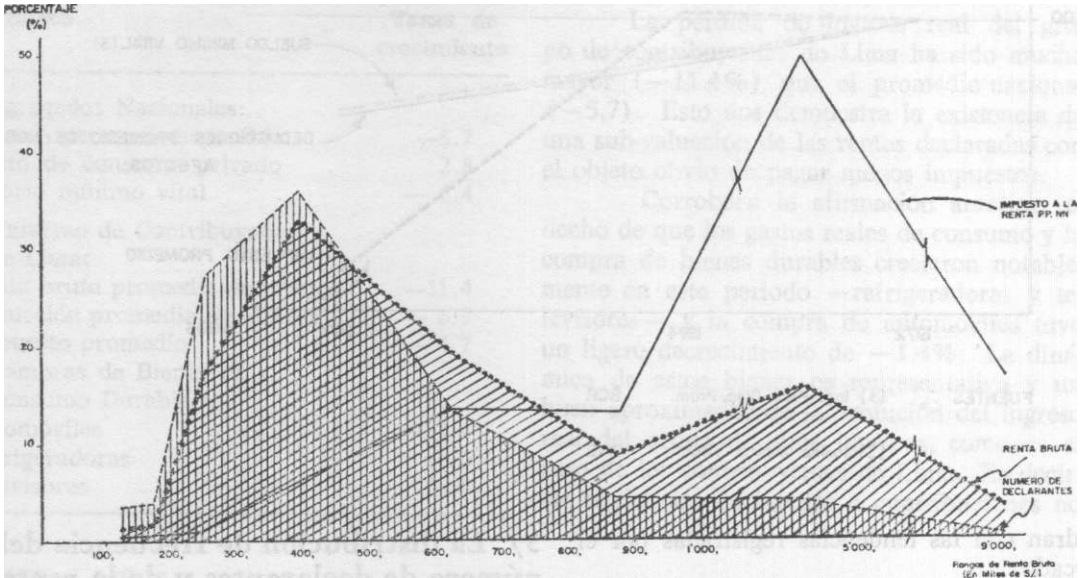
Es claro que el conjunto de declarantes que pagaron el impuesto ha crecido con una tasa muy inferior a las variables demográficas. En otras palabras, la clientela tributaria se expande muy lentamente.

Absolutos: N?
 (en miles) 238
 Monto: millones S/. 98,286'

* La raya indica el nivel aproximado de la mediana.

Gráfico N? 6

Lima 1977: Distribución de frecuencia de la renta bruta, impuesto y número de declarantes por rangos de renta bruta



La renta bruta promedio por declarante fue de 409 mil soles por año en 1977. Esto es 34,000 al mes. El Ministerio de Trabajo, por otra parte, en base a encuestas por establecimiento de más de 10 trabajadores estimó para este año y para Lima, un nivel de sueldo y salario nominales de 20,500 y 11,900, respectivamente. Esto confirma que el grupo de declarantes está en un nivel muy por encima del conjunto de la ciudad.

El grado de desigualdad en la distribución de la renta bruta, dentro del grupo de declarantes es de 0.34 —coeficiente Gini—. El cuadro anterior nos muestra que las personas que declararon tener una renta bruta mayor al millón de soles por año es el 4% (9, 520 personas) y explican el 18% de la renta bruta total del grupo. La masa de declarantes está, sin embargo, entre los rangos de 200 a 500 mil soles. Comprenden el 63% de los declarantes y explican el 50% de la renta bruta.

La gráfica muestra con claridad esta distribución y también la distribución de los impuestos pagados. La concentración de estos en los contribuyentes con rentas mayores al millón de soles es, sin lugar a dudas, prueba que la incidencia del impuesto está en muy pocas personas.

Debemos subrayar el hecho de que sólo el 37% de los declarantes son afectados por el impuesto. Es decir, de 238 mil declarantes sólo 89 mil pagaron el impuesto.

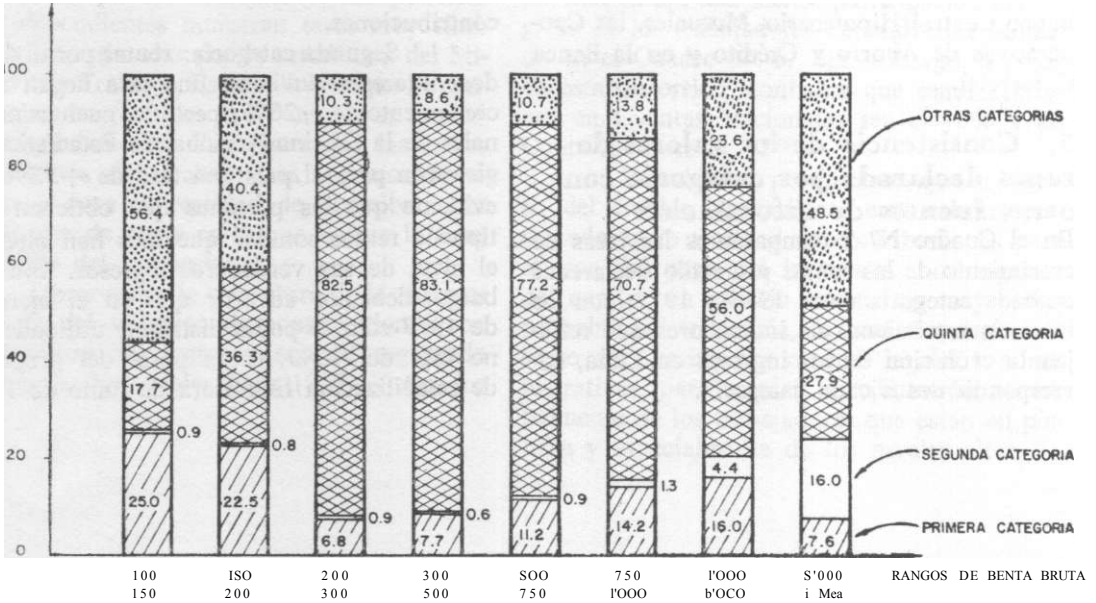
4/ La estructura de la renta por categorías

En el Gráfico N? 7 se muestra la composición porcentual de las fuentes de renta para rangos de renta bruta. En los rangos menores, de 100 mil a 200 mil soles, los declarantes obtienen su renta principalmente como pequeños empresarios individuales o trabajadores independientes (3- y 4? categoría).

Gráfico N° 7

1977: Estructura porcentual de la renta por categorías y rangos de renta bruta

PORCENTAJE (%)



Los declarantes entre los 200 mil y un millón, claramente la renta más importante la obtienen como trabajadores dependientes. Vale decir, los que están en planillas: quinta categoría.

Los declarantes de más altos niveles de renta, por encima de un millón de soles y particularmente los de 5 millones o más, tienen una composición de fuentes de renta diferente. En primer lugar, en estos grupos re-én aparece, con alguna significación, las rentas como capitalistas: segunda categoría y otras rentas (profesiones liberales). Los ingresos del capital no se reflejan en su verdadera magnitud porque gran parte de ellas es renta exenta y, por lo tanto, no es declarada. Esto es consecuencia de las leyes promocionales para impulsar el ahorro. En este grupo, hay una mayor combinación de fuentes de renta, lo que refleja también la riqueza acumulada en términos de propiedad de casas y de activos tan-

to financieros como reales. También son profesionales independientes con altos ingresos o ejecutivos de empresas. A pesar de ser sólo el 4% del número total de declarantes, concentran las siguientes proporciones del total de la renta declarada en cada categoría:

Categoría	Proporción de Renta apropiada
Primera	25%
Segunda	68%
Tercera	22%
Cuarta	43%
Quinta	13%

Merece especial atención la segunda categoría: dividendos, intereses. En 1977 hubieron 15,000 personas que declararon rentas por esta categoría en Lima. 2,625 personas explicaban el 68% del total de las rentas declara-

das en esta categoría. Este hecho nos indica también lo reducido de la base del mercado de capitales. Cuentan muy pocas personas para explicar la masa del ahorro financiero. Su comportamiento obedece a una función de ahorro muy distinta al gran número de pequeños ahorristas que depositan su dinero en el Banco Central Hipotecario, Mutuales, las Cooperativas de Ahorro y Crédito y en la Banca Comercial.

5/ Consistencia de los valores de renta declarada por categoría con otras fuentes de información

En el Cuadro N° 5 comparamos las tasas de crecimiento de las rentas promedio declaradas en cada categoría entre 1974 y 1977, con las tasas de crecimiento de indicadores que reflejen la evolución de los ingresos en Lima, correspondientes a cada categoría.

Las conclusiones de la comparación son muy reveladoras:

Las rentas de primera categoría crecieron el 13% anual, pero el índice del costo de vida detectó que los alquileres crecieron en este período en 70% anual. Esto indica una subvaluación en la información presentada a contribuciones.

Segunda categoría: rentas por dividendos, intereses, tuvieron una tasa negativa de crecimiento de —26%; pero, las cuentas nacionales de la Oficina Nacional de Estadística registraron para el país una tasa de 4-33%. Es evidente que las personas que obtienen este tipo de rentas son las que más han alterado el nivel de sus verdaderos ingresos. Sin embargo, debemos advertir que en el ejercicio de 1977 sólo se podía distribuir utilidades en no más del 10%, como parte del programa de estabilización financiera de junio de 1976.

Cuadro N° 5

Renta bruta. Promedio por categorías y tasas de crecimiento 1974-1977

Categorías	Rentas brutas promedio		Tasa de crecimiento promedio anual	Indicadores comparativos de fuentes independientes	
	1974	1977	77/74	Tasa	Indicador
	(En Miles de S./afio)		%	o/o	
Primera categoría	43	62	13	70	Alquileres (1)
Segunda categoría	89	36	—26	33	Utilidades (2)
Tercera categoría	18	36	26	40	Comercio (3)
			13	14	Ejecutivos y Profesionales (4)
Cuarta categoría	69	100			
(Junta categoría)	206	339	18	19	Remuneraciones (5)
Fuente extranjera	1	6	82	—	

fuentes:

U) O.N.E.

(2) Excedente de Explotación (Utilidades+Intereses): Cuentas Nacionales.

(3) Comercio al Por Mayor y Menor: Cuentas Nacionales.

(4) Dirección General de Empleo — Encuesta de Hogares — Ministerio de Trabajo.

(5) Sueldos y Salarios: Dirección General de Empleo — O.T.E.M.O. — Ministerio de Trabajo.

Tercera categoría: las rentas de empresas individuales también indican una sub-valoración. Por un lado, a contribuciones se declaró una tasa de 26%, sin embargo cuentas nacionales registra para el país, 40%.

Cuarta y quinta categorías: curiosamente las rentas de los trabajadores independientes y dependientes muestran tasas muy similares a las estimadas por la estadística del Ministerio de Trabajo. Esto indicaría que el control sobre las planillas es el único que funciona apropiadamente. Está claro, que las rentas provenientes del trabajo son la mejor fiscalizadas y para la realidad de contribuciones esta fuente de renta es la que define la base imponible del impuesto.

Observemos la estructura de las fuentes de renta del universo de contribuciones con la estructura del ingreso nacional registrado en Cuentas Nacionales para 1977 — Cuadro N° 6.

El hecho de que estemos comparando la información de Contribuciones para Lima con las Cuentas a Nivel Nacional agrava la situación. Los ingresos por utilidades, intereses y renta predial están concentrados mayormente en Lima; y por lo tanto, las Cuentas a Nivel de Lima mostrarían una menor participación del ingreso de los trabajadores dependientes indicado en el Cuadro N° 6. Sin embargo, a pesar de esta distorsión, contrasta que remuneraciones en Cuentas Nacionales sea el 46% y en Contribuciones el 72%.

Es evidente, por lo tanto, que el ingreso del trabajo dependiente está sobrerrepresentado en la realidad de contribuciones para efectos del pago del impuesto. Los ingresos del capital, en cambio, no tienen mayor responsabilidad tributaria, lo cual demuestra un sesgo del sistema por razones legales y administrativas, para extraer la tributación principalmente de los trabajadores que están en planilla y especialmente de los niveles altos.

Cuadro N° 6

Distribución del ingreso personal por fuente

Categorías	CONTRIBUCIONES		CUENTAS NACIONALES	
		Distribución	Ingreso Nacional	Distribución
Primera		10.7	Renta predial	3.0
Segunda		1.8	Utilidades + Intereses	26.0
Tercera		5.4	Independientes	25.0
Cuarta		9.1		
Quinta		72.6	Remuneraciones	46.0
Fuente extranjera		0.4		
Total		100.0	Total	100.0

Cuadro N^o 7

Categorías	CONTRIBUCIONES		INFORMACION INDEPENDIENTE
	N ^o Declarantes	N ^o Declarantes	Indicador
	en miles		
Primera	84	562	Número de predios (1)
Segunda	15	394	Número de Lib. Bco. Hipotecario (2)
		776	Número de Lib. Mutuales (2)
Tercera	29	38	Número de establecimientos comerciales (3)
Cuarta	27		
Quinta	185	805	Número de asegurados (4)

Fuentes:

- (1) Dirección General de Contribuciones — Declaración Autoavalúo.
- (2) Informe Económico-Financiero Estadístico Dic. 1977. Oficina de Asesoría Económica. Banco de la Vivienda del Perú.
- (3) Dirección General de Contribuciones. Declaración de Autoavalúo.
- (4) Boletín Estadístico N^o 2. Análisis Laboral.

6/ Consistencia del número de declarantes por categoría con información independiente: Lima 1977

Primera Categoría / Para efectos del impuesto predial no empresarial que está bajo la responsabilidad de los municipios, los propietarios de todos los predios tienen que presentar la declaración del autoavalúo respectivo. Se estima aproximadamente 562 mil predios, pero hay que considerar que hay personas que son propietarias de más de un predio. Sin embargo, hay un contraste bastante grande con la realidad de contribuciones, en la cual sólo existen 84 mil propietarios. El cruce de estas dos declaraciones es urgente y además es posible. En la declaración del impuesto a la renta está registrado el código del predio correspondiente a la declaración del autoavalúo.

Segunda Categoría / En la "realidad" de contribuciones sólo existían 15 mil personas que percibían algún ingreso por capital. Por otro lado, vemos que en las mutuales habían 776

mil ahorristas y en el Banco Central Hipotecario 394 mil. En estos casos los intereses respectivos están exentos a este impuesto y por lo tanto no se declaran. En todo caso, se muestra el potencial de nueva clientela tributaria de incentivarse el ahorro directamente a través de las tasas de interés y mejorando el funcionamiento del mercado de capitales. La tributación es un instrumento positivo para proporcionar el último incremento marginal para hacer rentable una empresa o una inversión que socialmente sea estratégica. El apoyo en todo caso, debe ser transitorio. Existen otras fuentes de información igualmente accesibles para cruzar la información e identificar a las personas que deben declarar. Es el caso de la venta de los bonos Tipo C de Cofide en su primera emisión; la relación de accionistas de las empresas que presentan declaración jurada para el impuesto a la renta de personas jurídicas; las empresas registradas y auditadas por la CONASEV; la información de las empresas que se acogen a las exoneraciones a la inversión y reinversión; el impuesto al rodaje; los viajes al extranjero como turistas.

En todo caso, si fuera correcto que en 1977 sólo hubieron 15 mil personas que tenían propiedad de capital real y financiero, entonces estaríamos ante la presencia de un reducido grupo pero con un inmenso poder para lograr que la tributación se instrumente en términos de sus intereses. Por lo menos esta es la conclusión a la que llegamos al analizar este impuesto.

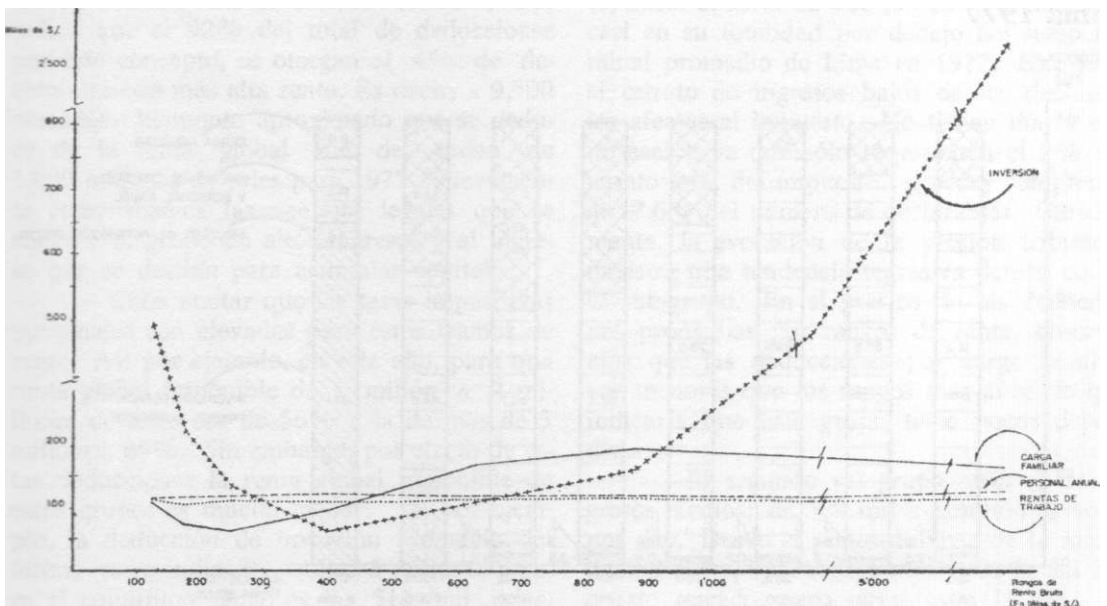
Tercera Categoría / En contribuciones se identifican a 29 mil empresas individuales, pero el número de establecimientos comerciales del autoavalúo es de 38 mil. La diferencia no es notable, convendría sin embargo cruzar con la información actualizada de los predios alquilados para fines comerciales, con los censos económicos; con las licencias municipales que autorizan la apertura de negocios; con la relación de empresas de CONACO en última declaración periodística, señala la existencia de 100,000 empresas en el Perú) y también con la facturación de Electrolima, de la Compañía Peruana de Teléfonos y de la ESAL (agua). Todas ellas tienen distintos universos, pero la información básica recogida para cada predio, debe coincidir y ser consistente. Por ejemplo, los rangos de consu-

mo de electricidad debe ser consistente con el tipo de uso que se hace del predio. Muchas fábricas clandestinas podrían ser incorporadas a la "realidad" de contribuciones.

Quinta Categoría / Esta es la más numerosa. Declararon tener este tipo de renta 185 mil personas. En el seguro social había 805 mil asegurados. La diferencia se explica por la distribución del ingreso de los trabajadores, en virtud de lo cual no todos tenían que presentar la declaración del impuesto. En 1977 el Salario Mínimo Vital era de 5,400 soles al mes. Si consideramos las deducciones personal y por renta de trabajo, las personas con menos de 18,900 soles de ingreso mensual no estarían obligadas a presentar declaración. Esto explicaría en gran medida la diferencia del universo de contribuciones con el del Seguro. Además, este último comprende también a los trabajadores independientes que se aseguran individualmente. La información del Seguro puede servir, adicionalmente, para detectar los centros de trabajo que no estén comprendidos en la "realidad" de contribuciones. Los trabajadores, cualquiera que sea su condición, por el interés de estar asegurados exigen al centro de trabajo su inscripción, y

Gráfico N° 8

Deducciones promedio por rangos de renta bruta 1977



estos a su vez, tienen que proporcionar las características de la empresa. Todo ello podría ser cruzado con las otras fuentes señaladas anteriormente. En resumen: información no falta.

7/ Deducciones a la renta neta global

Presentamos el Gráfico N° 8 para mostrar las diferentes deducciones promedio por rangos de renta bruta y su estructura en el Gráfico N° 9.

La deducción personal y por rentas de trabajo son muy similares y tienen el mismo nivel en todos los rangos. Este es un resultado esperado. Lo contrario hubiera indicado una tendencia contraria a lo que la ley establece. Muestra también, en términos probabilísticos, que en todos los rangos hay la misma proporción de declarantes que obtienen rentas por trabajo.

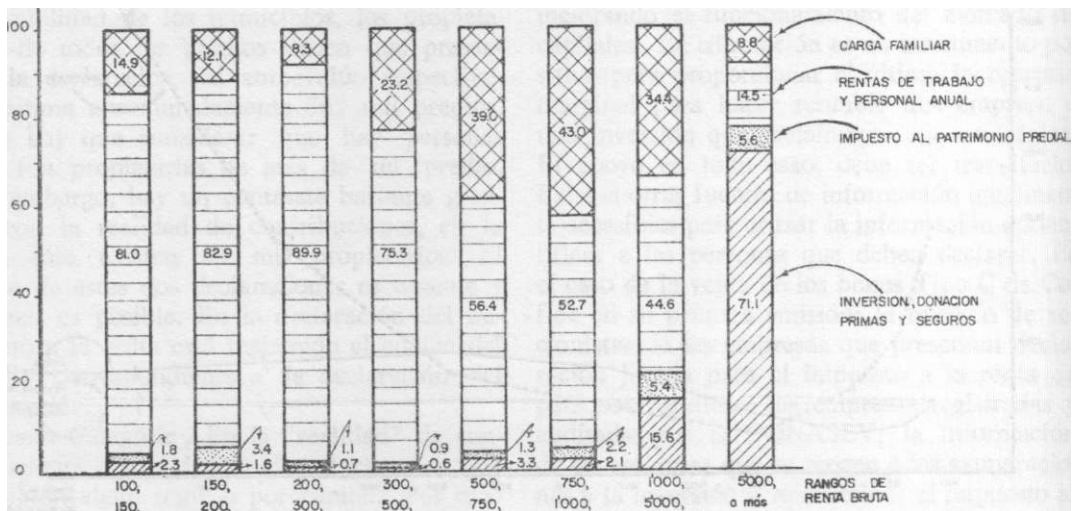
Las deducciones específicas a la quinta categoría merecen ser discutidas. En el caso de las deducciones de los empleados públicos, es del orden del 30% de la renta respectiva en 1977. Este es otro ejemplo de las medidas efectistas y "soluciones prácticas" que no resuelven ningún problema. Si se quiere favorecer relativamente a los funcionarios públicos, entonces, para eso está la política de remunera-

raciones, las condiciones de trabajo y sobre todo, la ley de carrera pública, a fin de estimular a los mejores cuadros profesionales del país a incorporarse al Estado para asumir la responsabilidad de gerenciar el bienestar colectivo. Pero insistimos que la tributación en este caso, debe tratar a todos los ciudadanos de igual condición, con la misma responsabilidad tributaria. Resulta así otra incoherencia de política. Por un lado, se quiere reclutar a los mejores cuadros del país con dádivas tributarias; y por otro lado, se les desalienta con la política de remuneraciones y se les degrada, invitándoles a que renuncien o trasvasen para que vayan a trabajar en los sectores "productivos".

La deducción por carga familiar no tiene el mismo nivel en todos los rangos. Esto implica que el tamaño y composición de los miembros de la familia varía entre los rangos. Es curioso apreciar la tendencia ascendente a partir del rango de 200 a 300 mil soles hasta el rango de 750 a 1000 y luego declina ligeramente en los rangos más altos. Justamente a partir del rango en que se tendría que comenzar a tributar (de 300 a 500 mil soles), el tamaño de las familias también comienza a crecer. Esta tendencia sí es sor-

Gráfico N° 9
Distribución porcentual de las deducciones por rangos de renta bruta.
Lima 1977

PORCENTAJE (%)



pendiente, porque los estudios que analizan este fenómeno indican más bien que cuando los ingresos aumentan, las familias tienden a ser menos extensivas y menos numerosas. En el estudio que hicieramos al respecto, utilizando la información de ENCA para Lima-Metropolitana⁶, se encontró que los estratos de bajos ingresos tenían en promedio 7 miembros y los de más altos ingresos algo más de 4 miembros. Resulta aparente que el sobre-dimensionamiento de las deducciones por carga de familia son un instrumento para evitar un mayor pago del impuesto. Nuestra sugerencia al respecto es establecer una norma más simple para evitar la manipulación de interpretaciones y el reconocimiento de familiares dudosos, pero de difícil fiscalización. La propuesta es de otorgar por este concepto la deducción de 1 s.m.v. por esposa y hasta 2 hijos. Si es mayor el número de dependientes se otorgaría 1 s.m.v. adicional. En la propuesta de política, se cuantifican los efectos en la recaudación y en la presión tributaria por rangos de renta bruta.

Deducciones por Inversiones / En este rubro se incluye también a las deducciones por donaciones y por primas de seguros, pero no tienen mayor significación. La gráfica nos muestra los niveles espectaculares que alcanzan las deducciones por inversión, en los rangos mayores al millón de soles de renta bruta. La distribución de Lorenz estimada nos indica que el 92% del total de deducciones por este concepto, se otorgan al 4% de declarantes con más alta renta. Es decir, a 9,500 personas. El monto aproximado que se deduce de la renta global fue del orden de 1,600 millones de soles para 1977. Nuevamente comprobamos las ventajas legales que se concede al grupo de altos ingresos y al ingreso que se destina para acumular capital.

Cabe anotar que las tasas impositivas marginales son elevadas para estos tramos de renta. Así por ejemplo, en este año, para una renta global imponible de 1 millón a 2 millones de soles era de 56% y la de más de 5 millones, 65%. Sin embargo, por efecto de esas deducciones la renta global imponible de estos grupos es mucho menor. Así por ejemplo, la deducción de inversión promedio del último rango indicado, es de 2.5 millones y para el penúltimo rango es de 516 mil soles,

reduciendo en consecuencia la tasa promedio efectiva del impuesto. Nuestra sugerencia es eliminar las deducciones de los ingresos del capital y utilizar los mecanismos del mercado de capitales para promover el ahorro y, sobre todo, reducir el intenso proceso inflacionario que está experimentando la economía peruana, para tornar las tasas reales de interés en positivas.⁷

8/ El impuesto pagado

Una vez determinado el nivel de la renta global imponible (R.G.I.) como resultado de aplicar las deducciones específicas por categoría y las generales, se estima el impuesto por pagar. Para tal efecto, se multiplican las tasas marginales del impuesto por cada tramo de R.G.I. hasta alcanzar el nivel declarado. La suma acumulada de los impuestos estimados parcialmente para cada tramo, es el impuesto resultante. Finalmente, se tiene que sustraer los pagos a cuenta de este impuesto y los créditos tributarios realizados por otros canales administrativos, para encontrar el monto de impuesto que se tiene que pagar. El impuesto promedio pagado, la distribución de Lorenz del impuesto y la presión tributaria, por rango de renta bruta, se presenta en el Cuadro N° 8.

La distribución de Lorenz nos indica la presencia de tres sub-grupos. El primer conjunto, hasta el nivel de 300 mil soles al año, está casi en su totalidad por debajo del suelo nominal promedio de Lima en 1977. Este sería el estrato de ingresos bajos de los declarantes afectos al impuesto. No tienen mayor significación ya que sólo representan el 2% del monto total del impuesto pagado y comprende al 17.6% del número de declarantes. Curiosamente, la evolución de la presión tributaria muestra una tendencia regresiva dentro de este sub-grupo. En el gráfico de las deducciones promedias por rangos de renta, observamos que las deducciones por carga familiar son menores que los rangos más altos, lo que indicaría que este grupo tiene pocos dependientes.

El segundo sub-grupo sería el de ingresos medios: de 300 mil a 1 millón de soles por año. Desde el punto de vista de la recaudación fiscal, sólo representa un 33% del impuesto pagado, pero constituyen la masa de

Cuadro N° 8

El impuesto pagado y su distribución por rangos de renta bruta

Rango de renta bruta		Impuesto Promedio	Presión Tributaria	Distribución de Lorenz Número	Lorenz Impuesto
Miles de soles/año		miles de soles/año		%	
100	150	8	6.7	2.4	0.8
150	200	7	4.2	1.9	0.2
200	300	5	1.7	11.9	0.8
300	500	12	3.1	34.5	6.3
500	750	33	5.5	26.6	13.3
750	1000	82	9.6	10.5	13.0
1000	5'000	319	19.6	10.4	49.1
más de	5'000	2'875	30.6	0.4	16.3
Total		S/. 66	16.0	100.0	100.0
Absoluto				S/. 89 mil	S/. 5,851' mili.

contribuyentes: 72%. La tendencia de la presión tributaria se torna progresiva: de 3.1% a 9.6%. Estas proporciones no pueden considerarse como elevadas si tenemos en cuenta que sus ingresos promedios mensuales están entre los 25 mil y los 83 mil; es decir, muy por encima del sueldo promedio de Lima: 20.4 mil soles.

El tercer sub-grupo es el de ingresos más altos: más de un millón. Este sub-grupo es realmente el que paga el impuesto: el 65%, a pesar de ser sólo el 11% de los contribuyentes. Su presión tributaria se incrementa drásticamente para estos dos últimos rangos al 19.6% y 30.6%.

El coeficiente Gini, que mide el grado de desigualdad de la distribución del pago del impuesto entre el conjunto de contribuyentes fue de 0.69, el cual contrasta con el Gini de la distribución de la renta bruta de los declarantes afectos: 0.23. El pago tributario es, por lo tanto, más desigual que las rentas de los contribuyentes. En este caso, la desigualdad está sesgada hacia los rangos de más altos ingresos. Hemos observado que es en los dos últimos rangos donde se concentra el pago tributario.

Es interesante comprobar, que la exagerada estructura de tasas marginales que se aplican sobre la renta global imponible, resultan ser mucho menores cuando se analizan las tasas efectivas y se las refiere a la renta bruta. Esta es la presión tributaria que hay que tomar en cuenta. Por otro lado, es evidente la distorsión de la estructura de las tasas efectivas por rangos de renta bruta, por efecto de las deducciones específicas y de las generales. Los grupos medios deberían tener una presión mayor y también los grupos altos, pero con una trayectoria más razonable en la progresividad de las tasas efectivas.

Finalmente, volvemos a llamar la atención sobre el hecho de que sólo hay en Lima 89,000 contribuyentes que representan el 14% de jefes de hogar y el 4% del total de trabajadores; y que en el Perú son el 5% y el 2%, respectivamente. La base de contribuyentes, sin lugar a dudas, es muy reducida. Asimismo, se favorece a los ingresos de los que son propietarios de capital y se sanciona tributariamente, en términos relativos, a los que tienen ingresos como trabajadores. Particularmente a los trabajadores de ingresos altos. Vale decir, al grupo de empleados con altos in-

Cuadro N° 9**Explicitación de las simulaciones estimadas para 1979**

Simulaciones	Características de las alternativas simuladas
I. Situación similar a 1977	Los valores son proyectados al año 1979, manteniéndose iguales las tasas, Rangos de R.G. Imp. (19) y deducciones consideradas el año 1977.
II. Política vigente Aplicando la legislación vigente para el año 1979	Los valores son proyectados al año 1979. Cambios: S.M.V.A. = S/. 180,000 Descuento por Montepío igual a Deducción Específica de 5ta. Categoría Deducción por Renta de Trabajo = 2 SMVA Deducción por Primas y Seguro = 3/8 SMVA Tasas y Rangos de R.G. Imp. (13)
III. Políticas propuestas Hipótesis extrema No se otorgan deducciones al Ingreso por Capital y Trabajo	Los valores son proyectados al año 1979. Cambios en las Deducciones Generales: · Personal Anual = (1 SMVA) · Carga Familiar = (1 SMVA) Sin considerar otra deducción Con 13 tasas y Rangos de R.G. Imp.
Propuesta Alternativa sugerida No se otorgan deducciones al Ingreso por capital.	Los valores son proyectados al año 1979. Cambios en las Deducciones Generales: — Renta de Trabajo = (1 SMVA) — Personal Anual = (1 SMVA) — Carga Familiar Por esposa y 2 hijos = 1 SMVA. Por esposa y más de 2 hijos = 2 SMVA.

gresos que desempeñan las funciones profesionales y ejecutivas del sistema. Ellos están comprendidos probablemente en el rango de los 500 mil a 5 millones de soles, en el cual está el 75% del pago tributario y el 47% de los contribuyentes.

TV/ SIMULACIONES DE POLITICA

La alternativa de política que se sugiere para el corto plazo, es modificar la estructura legal que norma las deducciones generales. Un primer paso sería el de aumentar el número de declarantes con responsabilidad tributaria e incrementar el nivel de la renta global imponible por declarante, especialmente de los que tienen ingresos de capital y también reduciendo

la deducción personal por trabajo y por carga de familia, en los términos que se indican en el Cuadro N° 9. Se aplicarían las nuevas tasas aprobadas por D.L. 22400 y que están vigentes para la declaración de la renta de 1979.

Se ha simulado la propuesta de política con la información de todas las declaraciones juradas de 1977 y se ha proyectado el valor de las variables para 1979, a fin de analizar el probable efecto que tendría esta propuesta, en las declaraciones de este año. Se ha simulado, asimismo, los efectos de la propuesta en: la recaudación fiscal, el impuesto promedio, el número de afectos y la presión tributaria, por rangos de renta bruta.

Se ha analizado la sensibilidad de las

modificaciones propuestas con respecto a la política vigente y a la situación similar a las condiciones de 1977. Asimismo, se compara con una hipótesis extrema donde se asumen cambios más drásticos en las deducciones. Todas estas hipótesis han sido simuladas con la información indicada anteriormente. Los resultados se presentan en los cuadros Nos. 10 y 11. Los resultados de las simulaciones deben tomarse, como las probables tendencias de lo que ocurrirá cuando se procese la información de las declaraciones del ejercicio de 1979. Lo que importa es el sentido de las tendencias y los órdenes de magnitud entre las diferentes alternativas estudiadas.

Las conclusiones más importantes que merecen destacarse, son las siguientes:

La política vigente implicará una recaudación de 7,700 millones. El número de afectos se reducirá notablemente a 21 mil contribuyentes y la presión tributaria promedio será del 15%. Es decir, menor que el año de referencia. La estructura de las deducciones determinará la casi inexistencia de contribuyentes hasta el nivel de renta bruta de 750 mil soles (62,500 al mes).

La gravitación de este impuesto como instrumento de política económica y como recaudador de ingresos fiscales no será significativa. Las declaraciones de la renta de 1980 serán mucho más intrascendentes, en virtud de la ley de descentralización D.L. 22836 del 30 de diciembre de 1979 y de los incrementos en el salario mínimo vital y del D.L. 22842.

De no haberse modificado el D.L. 21386, se hubiera cobrado 22,800 millones y hubieran contribuido 183 mil personas, con una presión tributaria promedio de 17%. Se hubiera afectado hasta el nivel de renta de 200 mil al año.

La propuesta sugerida cobraría para el fisco 15,000 millones y los recaudaría de 120 mil contribuyentes. La presión tributaria sería en promedio de 12%. Esta propuesta tiene la ventaja sobre la política vigente, de cobrar 7,300 millones más; hacer participar a 99 mil personas adicionales a partir de un nivel de renta de 300 mil soles al año e impondría una menor presión tributaria.

La propuesta sugerida racionaliza la presión tributaria entre los rangos de renta bruta, afectando un poco más al grupo de in-

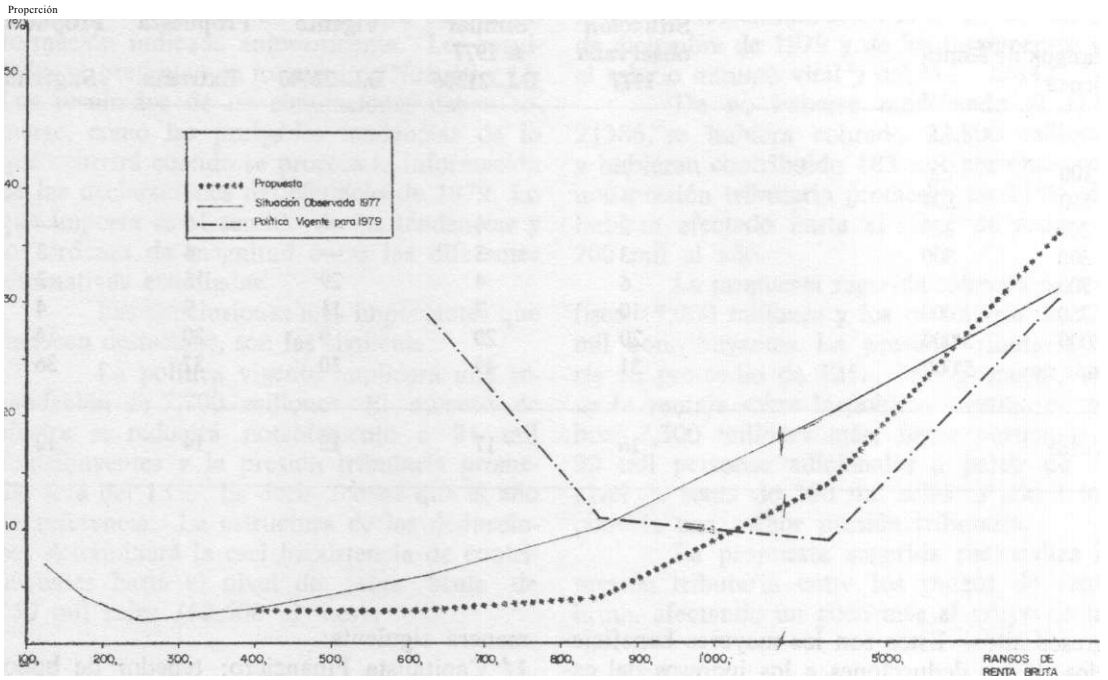
Cuadro N^o 10

Efectos tributarios de las modificaciones legales y de las alternativas de políticas para 1979

Efectos en las variables del Impuesto	Situación observada en 1977	Simulaciones de Política 1979			
		Similar a 1977 D.L. 21386	Vigente D.L.22400	Propuesta Extrema	Propuesta Sugerida
Recaudación (millones de soles)	S/. 5,800	S/. 22,800	S/. 7,700'	S/. 23,000	S/. 15,000'
Presión Tributaria Efectiva Tp/Y	16%	17%	15%	14%	12%
Número de afectos	89 mil	183 mil	21 mil	189 mil	120 mil
Proporción de declarantes y del impuesto pagado, pol- las personas con más de S/. 1 millón de renta bruta	11%	37%	93%	23%	32%
	65%	88%	97%	75%	88%

Gráfico N° 10

Comparación de las presiones tributarias con alternativas de política para 1979, y la propuesta



Cuadro N° 12

Comparación de 3 declarantes con diferentes fuentes de ingreso, y sus respectivos efectos tributarios con la nueva legislación vigente y la propuesta de política

Esquema del Impuesto	Unidad de Medida	LEGISLACION VIGENTE PARA 1979			PROPUESTA DE POLITICA		
		Capitalista)	Rentista ²	Trabajador ³	Capitalista	Rentista	Trabajador
Renta bruta	En miles S/.	1'800,	1'800,	1'800,	1'800,	1'800,	1'800,
Deducciones	En miles S/.	922,	938,	1'082,	385,	601,	1'802,
Renta global imponible	En miles S/.	0	443,	528,	1'348,	750,	1'076,
Impuesto pagado	En miles S/.	0	78,	119,	493,	210,	329,
Presión Tributaria:							
a) Impuesto a la Renta	%	0	4	7	27	12	18
b) Impuesto: Renta, Remunerac., Predial	%	1	18	9.6	29	25	23
Ingreso personal disponible (*)	En miles S/.	1775,	1'482,	1'626,	1'282,	1'350,	1*385,

(*) Es el resultado obtenido después de descontar los impuestos de Ley.

Notas:

1. Capitalista, Financiero — Tenedor de bonos.
2. Rentista — Propietario de 4 casas: 3 casas para alquiler y una de residencia.
3. Trabajador — Ejecutivo de empresa.

V/ DISCUSION

La reducida incidencia del impuesto tiene varias causas:

1/ *Legales*/ Hemos constatado que la estructura de la ley determina el universo de personas que califican como sujetos del impuesto, la materia imponible y el ámbito del impuesto. Asimismo, la renta global imponible está regulada por las características de las deducciones específicas y de las generales.

Lo interesante del caso es que el sentido de las deducciones y de sus modificaciones, está en función de la racionalidad con que operan otras políticas económicas, desnaturalizando la estructura interna del impuesto y vulnerando su eficacia para lograr los propósitos para los cuales fue creado.

A manera de ejemplo, podemos anotar las siguientes contradicciones en la política económica:

Se plantea como objetivo de política utilizar este impuesto para distribuir el ingreso, sin embargo, el proceso inflacionario ha hecho más ricos a los propietarios del capital y ha empobrecido a los que tienen ingresos por trabajo.

Se necesita recaudar más impuestos para financiar los programas públicos que ofrecen los servicios sociales más elementales y en proyectos para generar trabajo; sin embargo, se otorga toda suerte de exoneraciones reduciendo ingresos fiscales y se favorece a las personas de más altos ingresos con rentas que provienen de la propiedad del capital.

Se quiere reducir el consumo de los grupos de altos ingresos, sin embargo, se les otorga liquidez adicional con las deducciones.

También hemos observado la utilización desmedida de las deducciones y exoneraciones tributarias como instrumento de la política de remuneraciones, de fomento del ahorro y de la inversión, de descentralización, entre otros. No hay ninguna evidencia que indique que las exoneraciones son determinantes para lograr los objetivos que se pretenden alcanzar estas políticas.

2/ *Administrativas* / Es bastante obvio, que no todas las personas que deberían declarar de acuerdo a la ley, lo hacen; ni que todos los que declaran, registran en los formularios to-

dos los ingresos y tampoco indican el nivel exacto de lo que perciben. Todo ello exige fiscalización. Pero para que la fiscalización sea efectiva, se tiene que cruzar la información de una gran variedad de fuentes independientes, y como se trata de manejar una gran masa de números, hay que utilizar sistemas de computación electrónica. Todos estos elementos están disponibles y al alcance de los organismos competentes. Es alentador, sin embargo, constatar que la Dirección General de Contribuciones está implementando un moderno sistema de cruzamiento de información y de fiscalización utilizando el procesamiento electrónico de datos. La implementación de este sistema debe ser apoyado con todos los recursos necesarios ya que mejorará la eficacia y moralidad de todo el sistema. En este sentido, el apoyo a este tipo de fiscalización constituye una inversión de alta rentabilidad para el Estado.

La capacidad administrativa fuera de Lima es casi inexistente, a la luz de los resultados obtenidos, salvo en algunas ciudades principales. El hecho concreto es que sólo se registra a los que están en planilla. En conclusión, si se quiere reducir significativamente la evasión tributaria hay que modernizar y mejorar la administración del sistema.

3/ *Institucionalización de los hábitos de los contribuyentes* / Es muy lógico que los contribuyentes se hayan habituado a un comportamiento doloso respecto a sus responsabilidades con la legislación tributaria, en virtud de los siguientes hechos:

El que no declara, debiendo hacerlo, nunca recibe un mensaje de la entidad fiscalizadora para advertirle que está en falta.

El que declara, pero declara ocultando parte de los ingresos obtenidos y falseando el nivel de los ingresos registrados, sabe que existe una gran probabilidad de que nunca se le va a llamar la atención.

Si la experiencia pasada les indica que las dos anotaciones anteriores son ciertas, entonces extrapolan para el próximo año la misma situación. Es decir, constatan que arriesgar un comportamiento doloso es una apuesta segura.

Pero si por casualidad son encontrados en falta, hay muchos artificios legales y extra

legales para dilatar el pago. Pero si llegan a ser sancionados, la multa aparentemente no es muy grande, sobre todo para aquellos de ingresos elevados.

Como la posibilidad de ser sancionado es remota y si se hace efectiva, no cuesta mucho, resulta entonces que si no se declara se arriesga muy poco y se gana mucho evitando pagar el impuesto. Esta realidad —constatada todos los años— institucionaliza una conducta dolosa. Esto es negativo e injusto para los que sí pagan el impuesto y conocen de estas realidades.

Institucionalizar la moral tributaria supone en consecuencia, que todos asuman la responsabilidad de pagar impuestos; que los que cometen delito serán juzgados y sancionados; que el ingreso transferido al Estado mediante el tributo, será gastado en función de los objetivos más importantes de la comunidad. Todo ello supone obviamente la modificación del sistema y del Estado en particular.

Recomendación final / Es oportuno advertir al lector que el propósito de las simulaciones estudiadas, es el de cuantificar los efectos fiscales de los cambios en algunos instrumentos que comprende el impuesto. En este caso, hemos observado los efectos en la recaudación, en el número de contribuyentes, en la presión tributaria y distribución del impuesto por estratos de renta bruta. Igualmente, se podría cuantificar los efectos del cambio de las tasas impositivas por estratos de renta global imponible.

De lo que se trata es de presentar un método para analizar y formular la política tributaria. Se debe simular, por aproximaciones sucesivas, distintas modificaciones de los instrumentos del impuesto hasta que los efectos resultantes sean los más cercanos a los objetivos de política que se pretende lograr. Un manejo moderno del sistema económico deberá plantear a los gobernantes alternativas de política, cuantificando los efectos probables que resultarán de su aplicación. Asimismo, un nuevo planteamiento económico y legal sobre un impuesto, deberá ser complementado con la propuesta institucional y administrativa correspondiente, para cobrar, fiscalizar y penalizar a los que se desvíen de la conducta tributaria que se pretende normar.

Otro aspecto importante en la formulación de la política económica en general, es la coherencia que debe existir entre los diferentes instrumentos con los objetivos de política que se persiguen y evitar en el futuro, crisis económicas como la que se está experimentando en la actualidad. El intenso proceso inflacionario ha distorsionado aún más la distribución del ingreso, ha generado la recesión de la producción, ha reducido el valor real de las remuneraciones, y ha afectado la generación de ahorro. Se reconoce como una de las causas más importantes que han originado este proceso inflacionario, a los sistemáticos y crecientes déficits fiscales. Estos fueron ocasionados no sólo por la desacertada programación del gasto y por la ineficiente ejecución del presupuesto en cada uno de los sectores, sino también, porque no se recaudó el nivel de ingreso fiscal que exigía el gran esfuerzo de inversión pública y la modernización de la Defensa Nacional, que acometió el gobierno de las Fuerzas Armadas durante la década de los 70'.

Reconocemos, finalmente, que todo lo que acabamos de discutir constituye un gran reto para los responsables de diseñar la política económica, y también para los líderes políticos. De no ser así, los costos económicos y sociales serán mayores que la crisis por la que atraviesa hoy día el país.

ANEXO

Definiciones de los conceptos más importantes, resumidas en base a la Cartilla de Instrucciones, Impuesto a la Renta de Personas Naturales 1977.

Concepto de rentas o ingresos:

Toda percepción en efectivo, bienes, servicios, valores, título de crédito, crédito en libros o en cualquier otra forma que se obtenga como resultado de las operaciones gravadas.

Rentas de primera categoría ó rentas de predios:

Son las rentas reales o estimadas provenientes de predios rústicos y urbanos.

Rentas de segunda categoría ó rentas de capitales:

Son los intereses obtenidos por la colocación de capitales, cualquiera sea la denominación o forma de pago, los dividendos obtenidos por

acciones, las regalías, rentas vitalicias y subsidios periódicos y rentas similares.

Rentas de tercera categoría 6 rentas del comercio, industria y similares:

Son las derivadas de la industria, el comercio, explotación de recursos naturales (minas, pesquería), la prestación de servicios comerciales, industriales o de índole similar.

Rentas de cuarta categoría, rentas de trabajo independiente:

Son las obtenidas por el ejercicio individual en asociación o sociedad civil de cualquier profesión, arte, ciencia u oficio, como las obtenidas por el desarrollo de funciones directivas cualesquiera que sean.

Rentas de quinta categoría, rentas de trabajo en relación de dependencia:

Son las obtenidas por el trabajo prestado en relación de dependencia, incluidos cargos públicos electivos o no, como sueldos, salarios, asignaciones, emolumentos, primas, dietas, gratificaciones, bonificaciones, gasto de representación, etc., y en general cualquier otro tipo de ingresos similar, que tenga su origen en el trabajo personal.

Rentas de fuente extranjera:

Son las rentas que se perciben en el país, teniendo su origen en otro país.

Renta bruta:

Es el conjunto de ingresos afectos al impuesto que obtiene una persona durante el ejercicio gravable por diferentes fuentes.

Deducciones específicas:

Son los montos que, de acuerdo a ley, se extraen según la fuente de renta bruta.

Renta neta total:

Es la diferencia entre la renta bruta menos las deducciones específicas.

Renta neta de ejercicios anteriores:

Es el resultado negativo que obtiene una persona en los ejercicios pasados anteriores a la presente declaración jurada.

Renta neta global.

Es la diferencia que hay entre la renta neta de ejercicios anteriores menos la pérdida de ejercicios anteriores.

Inducciones generales:

Son los montos que extraen los declarantes al considerar la fuente de su renta bruta.

Inversión/ Es el impuesto dejado de pagar por el contribuyente al amparo de regímenes especiales como un incentivo tributario, mas no debe ser considerado para pasar el 50% de la renta global.

b/ Donaciones/ Se consideran como un gasto, existiendo dos tipos de donaciones:

1/ Las donaciones que se hacen para INAPROMEF, las asignaciones cívicas legadas a asociaciones. Este tipo de donaciones tienen un límite máximo deducible, el 15% de la renta neta global.

2/ Son las donaciones hechas a diferentes instituciones educacionales, aquí el monto deducible es el total donado y no hay límite,

c/ Impuesto al Patrimonio Predial No Empresarial/ Se considera como gasto y se deduce el importe total pagado por este concepto durante todo el año.

d/ Primas de Seguro de Vida o Accidentes/ Es el monto pagado durante todo el año por seguro de vida o prima, por accidentes, existe una cantidad máxima deducible.

e/ Renta de Trabajo/ Las deducciones hechas por este concepto comprenden a la cuarta y quinta categorías, a todas las personas que obtienen rentas gravadas provenientes del trabajo.

f/ Deducción Personal/ Es el descuento que hacen los declarantes por derecho, se les asigna el 1 % de sueldo mínimo vital por año.

g/ Carga Familiar/ Esta deducción está establecida por ley y se hará de acuerdo al sueldo mínimo vital, en cantidades proporcionales al número de personas que dependen económicamente del declarante; así tenemos que se deducirá:

Un sueldo mínimo vital anual por cónyuge;
% de sueldo mínimo vital anual por hijo menor de 21 años, hijas solteras, viudas o divorciadas, etc.; y

% de sueldo mínimo vital anual por los nietos o bisnietos, padres, abuelos, etc.

Renta global imponible:

Es la renta neta global menos las deducciones generales. Sobre esta renta, se determinará el impuesto a pagar.

Rangos de renta imponible:

Son los estratos de la renta imponible sobre los cuales se aplicarán las tasas del impuesto para determinar el monto a pagar.

Tasas del impuesto:

Son los porcentajes que se aplican sobre los rangos de renta global imponible. Son crecientes en relación a los niveles de renta.

Impuesto resultante:

Es la estimación del impuesto, después de ha-

ber aplicado la escala y tasas respectivas sobre la renta global imponible.

Pagos a cuenta:

Son los pagos que se hacen antes del ejercicio gravable, a cuenta del impuesto.

Impuesto pagado:

Es el monto final que se paga después de haber hecho todas las deducciones correspondientes a los pagos a cuenta.

Ingreso personal disponible:

Es el monto que le queda a cada declarante para dedicarlo al consumo o al ahorro.

NOTAS

1/ La distribución de la carga tributaria entre empresas y familias dependerá del grado de concentración oligopólica y de la elasticidad de la demanda que caracteriza a cada producto. Por otro lado, habría que advertir que, en términos macroeconómicos, una mayor tributación origina multiplicadores negativos en el gasto e ingreso nacional y podría determinar una menor recaudación total.

2/ En adelante se le denominará **el impuesto**.

3/ El impuesto a las exportaciones también debe ser considerado en este rubro.

4/ La definición de cada uno de los términos se indica en el Anexo.

5/ Ley de Descentralización D.L. 22836 y D.L. 22842.

6/ "Análisis Económico Financiero de las Familias por Estratos Ocupacionales y Areas de Residencia", en actual ejecución. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

7/ En el año 1979 se han variado los criterios para las deducciones por inversión.

Este trabajo ha sido realizado con la colaboración de: NAI-IL HIRSH, MIRIAM CALDERON, ROXANA RODRIGUEZ y SILVIA VILLAVICENCIO.

Este artículo es un resumen de las conclusiones más importantes del estudio: "Análisis del Impuesto a la Renta de Personas Naturales en el Perú

1972-1974-1977", por Carlos Amat y León; Nahil Hirsh. Participaron en la ejecución de este estudio los bachilleres: Miriam Calderón, Roxana Rodríguez y Silvia Villavicencio; el señor Mauro Ramírez tuvo a su cargo la programación y procesamiento de datos.

Este estudio fue realizado en virtud de un Convenio del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico con la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas y con el apoyo de la Fundación Ford, a través del programa de becas para investigación, lo que permitió financiar la participación del equipo de trabajo.

El estudio indicado será publicado, más adelante, por el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, en la Serie "Cuadernos".

Finalmente, quisiéramos expresar nuestro más profundo reconocimiento a las personas señaladas, por el esfuerzo y sacrificio con que trabajaron para realizar esta investigación. Asimismo, estamos muy agradecidos al Dr. Benedicto Cigüeñas y a la Dra. Graciela Valdez, profesionales de gran competencia en el campo de la tributación, por sus valiosos comentarios y apoyo en la realización de este estudio.

La información que sirvió de base para este estudio: las declaraciones juradas del impuesto, procesadas por la Dirección General de Contribuciones del Ministerio de Economía y Finanzas.