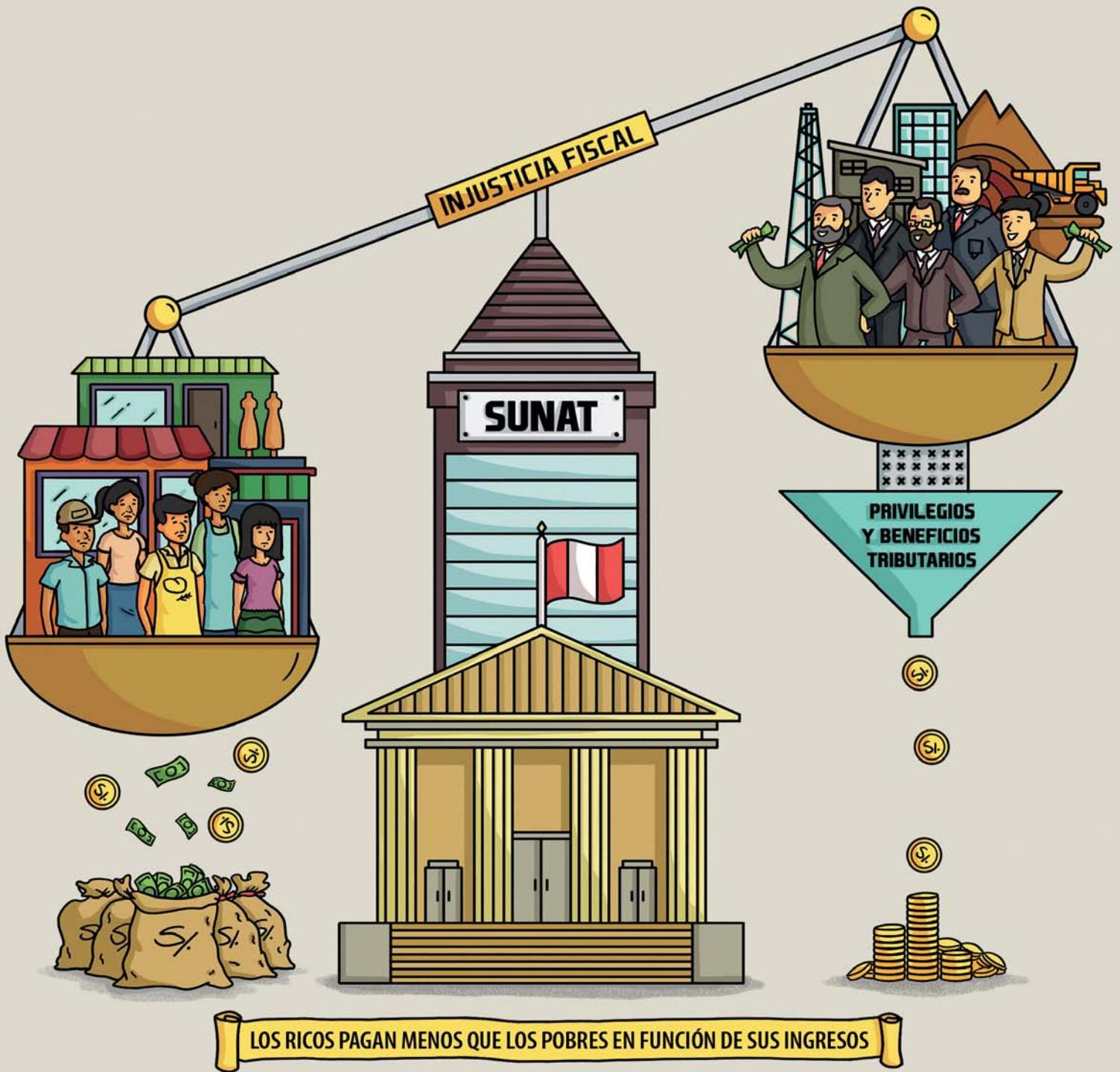


JUSTICIA FISCAL EN EL PERÚ

Políticas tributarias, grandes deudores y privilegios de las grandes empresas



JUSTICIA FISCAL EN EL PERÚ

Autor

Epifanio Baca Tupayachi

Editado por:

Grupo Propuesta Ciudadana

Dirección: Calle Baca Flor 194
Magdalena del Mar, Lima 17
Teléfonos: 264-1414 / 264-1418
www.propuestaciudadana.org.pe

Presidente del Directorio

Federico Tenorio Calderón

Coordinador Ejecutivo

Álvaro Campana Ocampo

Adaptación de contenido

Teresa Cabrera Espinoza

Edición de publicación

Nelly Carrasco Camones

Diseño, Diagramación e Ilustraciones

One Concept

1ra. edición: octubre 2017

Tiraje: 1,000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la
Biblioteca Nacional del Perú
Nº 2017-14972

Se terminó de imprimir en octubre del 2017 en:

Lettera Gráfica S.A.C.
Av. La Arboleda 431
Ate, Lima - Perú
Teléfono: 340-2200

Presentación

Habiendo transcurrido poco más de un año del gobierno de PPK vemos que la situación económica del país no es buena, que sus medidas económicas (destrabe de proyectos y formalización) no han producido los resultados esperados. Los ingresos fiscales siguen disminuyendo y el déficit fiscal se acrecienta, la inversión privada caerá este año por cuarto año consecutivo (-1,8%) y la inversión pública no termina de alzar vuelo, pues siguió reduciéndose hasta el mes de agosto. El Banco Central de Reserva ha revisado la tasa de crecimiento para el 2017 a 2,8% y otros analistas esperan 2%.

Desde el punto de vista macroeconómico, la política fiscal debe cumplir un rol de estabilización, es decir, debe ser expansiva en momentos de desaceleración económica como el actual y contractiva en períodos de crecimiento económico. Pero, la política fiscal también es una buena herramienta para promover la equidad, para lo cual tiene dos instrumentos: los impuestos y el gasto público. Los impuestos sirven para recaudar lo necesario para financiar el gasto y, además, puede contribuir a mejorar la distribución del ingreso.

Los ingresos fiscales provenientes de las industrias extractivas registraron incrementos sin precedentes en los años del superciclo de precios (2003-2012), teniendo como principal componente el impuesto a la renta de tercera categoría, seguido de las regalías mineras y petroleras, el impuesto especial y el gravamen minero. En términos relativos, significaban sólo el 4.4% de los ingresos totales el año 2001 para llegar hasta el 18% en el 2011. A partir de allí disminuye constantemente hasta llegar al 7,5% el año 2016.

La presión tributaria –medida como la relación entre ingresos tributarios y el PBI– bordeó el 17% en los años del “boom” extractivo, ello sumado a la poca capacidad de gasto del Estado, llevó a producir importantes superávits en las cuentas fiscales. Actualmente y producto de la caída de los ingresos por actividades extractivas y el menor crecimiento de la economía, la presión tributaria descendió por debajo del 14%, cifra que es sinónimo de baja recaudación. Si a ello sumamos las crecientes necesidades de gasto asociadas no sólo a la reconstrucción del norte, sino a la necesidad de cerrar las brechas en materia de infraestructura y servicios básicos, nos encontramos con que los ingresos no alcanzan para financiar el presupuesto público.

En consecuencia, en los últimos años el presupuesto se viene financiando echando mano al endeudamiento externo e interno. Lo que resulta paradójico es que en el Perú hay un conjunto de exoneraciones y beneficios tributarios en favor de las grandes empresas –muchos de ellos injustificados– que hacen del sistema tributario inequitativo; también hay un alto nivel de informalidad de la actividad económica y prácticas de evasión y elusión tributaria que erosionan la base imponible. Existe asimismo un club de grandes empresas que tienen grandes deudas con el Estado.

El Congreso de la República con mayoría fujimorista acaba de aprobar, en primera votación, una norma que exonera de impuestos a las compañías aéreas teniendo como principal beneficiado a la empresa LATAM, la misma que ya mantiene una deuda millonaria con el Estado. Por lo expuesto consideramos necesario promover un amplio debate sobre este importante tema, para lo cual es necesario informar y capacitar a los líderes sociales y representantes de instituciones con la finalidad de generar propuestas de política para cambiar esta realidad.

Contenido

1. La economía va lenta y el descontento social crece
2. El sistema tributario peruano es inequitativo y logra baja recaudación
3. La tributación en el sector extractivo
4. Los privilegios fiscales de las grandes empresas
5. Las políticas tributarias del gobierno de PPK
6. Para avanzar hacia un sistema más equitativo y eficiente

1. LA ECONOMÍA VA LENTA Y EL DESCONTENTO SOCIAL CRECE

Las medidas de política económica del primer año del gobierno de PPK, centradas en el 'destrabe' de proyectos de inversión y en la búsqueda de formalización, no han dado los resultados esperados. La inversión pública no alza vuelo, los ingresos fiscales disminuyen y el déficit fiscal se acrecienta. Con un índice de **-1.8%**, **la inversión privada cae** por cuarto año consecutivo. **La tasa de crecimiento para el 2017** revisada por el Banco Central de Reserva **es de 2.8%**, mientras que otros analistas esperan solo el 2%. A julio de 2017, **el gasto de inversión pública no superó el 25%**, dejando como nunca antes al Gobierno nacional a la zaga respecto a los gobiernos regionales y locales. Los errores de origen de las medidas económicas, junto al alcance del caso Lava Jato y el impacto del Niño Costero configuran un mal panorama para nuestra economía.

Más allá de apostar por el destrabe de grandes proyectos –como la Línea 2 del Metro o la ampliación del Aeropuerto internacional Jorge Chávez– y por el movimiento que generen las obras de reconstrucción de la costa norte, el equipo económico del gobierno parece no tener ideas nuevas, a la espera incierta de una mejora sustancial en los precios de las materias primas.

Con ocasión del relevo de Alfredo Thorne por Fernando Zavala en el Ministerio de Economía y Finanzas, se anunciaron como ejes de gestión la reactivación económica, la generación de empleo y la inversión pública. No hubo menciones a la diversificación pro-

ductiva o a medidas tributarias para la recuperación de los ingresos fiscales. La descentralización fiscal ha desaparecido de la agenda de gobierno, lo mismo que la descentralización política.

El gobierno de PPK no ha marcado distancia de las medidas adoptadas por su antecesor Ollanta Humala frente a la caída de las cotizaciones internacionales y la desaceleración económica, que se tradujeron en el debilitamiento de las instituciones creadas para garantizar la protección ambiental y los derechos de los pueblos indígenas y de las poblaciones del área de influencia de los proyectos extractivos y energéticos. La única excepción a este continuismo ha sido desestimar la rebaja del impuesto a la renta (IR) dada por Humala, que tuvo por único efecto agravar la caída de los ingresos fiscales. Por lo demás, permanece intacto el esquema de privilegios tributarios que favorece a las grandes empresas y permite la elusión tributaria y la transferencia de ingresos que merman la base imponible.

Las huelgas de médicos y de maestros expresan el creciente descontento social por los bajos salarios y la precarización de los servicios en los sectores Salud y Educación. La disminución de ingresos fiscales afecta la ejecución de obras públicas, lo que se traduce en menos empleo y menos ingresos para la gente, en particular en aquellas regiones dependientes de los recursos del canon, que a su vez se han reducido drásticamente.

En el anuncio sobre reactivación económica, no hubo menciones a la diversificación productiva o a medidas tributarias para la recuperación de los ingresos fiscales. La descentralización fiscal ha desaparecido de la agenda de Gobierno, lo mismo que la descentralización política.

2. EL SISTEMA TRIBUTARIO PERUANO ES INEQUITATIVO Y LOGRA BAJA RECAUDACIÓN

La política fiscal sirve a varios fines. Uno de ellos es el de estabilización, para lo cual debe ser expansiva en períodos de desaceleración económica y contractiva en los de crecimiento. Otro de sus fines es promover la equidad, para lo que cuenta con dos instrumentos: los impuestos y el gasto público. Los primeros, sirven para financiar el gasto y pueden además contribuir a mejorar la distribución del ingreso.

Una tributación equitativa y progresiva es la forma más saludable de obtener recursos para el Estado. Un sistema tributario es equitativo cuando la carga se

distribuye de acuerdo a la capacidad de los agentes económicos; y es progresivo cuando la carga es mayor en los sectores con más altos ingresos y menor en los de más bajos ingresos. El conjunto de exoneraciones y beneficios tributarios a favor de las grandes empresas que siguen vigentes en nuestro sistema tributario, llevan a afirmar que éste es inequitativo. Sumado ello al alto nivel de informalidad económica y a las prácticas de evasión y elusión tributaria que erosionan la base imponible; todo esto da como resultado un sistema tributario con menor recaudación en la región.

Los principales problemas del sistema tributario peruano

- Bajo nivel de la recaudación, que lo hace insuficiente para financiar servicios públicos adecuados;
- Concentración de la recaudación en el Gobierno central y poca participación de los gobiernos regionales y locales;
- Preponderancia de los impuestos indirectos y una baja recaudación de los impuestos directos, que determina que el impacto de la tributación en la equidad sea mínimo;
- Altos niveles de evasión del impuesto a la renta y del IGV;
- Altas tasas impositivas en comparación con las tendencias y estándares internacionales;
- Reducida base tributaria, originada por deducciones generosas, exoneraciones que no contribuyen a la equidad y regímenes especiales que promueven la atomización de las empresas y la evasión.

En: Arias, Luis A (2011); Política tributaria para el 2011-2016. CIES, Lima, Perú.

Las políticas que definieron al carácter inequitativo de nuestro sistema tributario se establecieron a inicios de los años 90 y se dictaron para incentivar la inversión privada. Para el sector minero, se combinó impuesto a la renta con varias exoneraciones y bene-

ficios en un esquema tributario que permaneció sin cambios hasta el 2011. Si bien en 2004 se aprobó el pago de regalías mineras, ello tuvo una aplicación parcial ya que las principales empresas estaban protegidas por contratos de estabilidad jurídica firmados

durante la década del gobierno de Alberto Fujimori, con plazos de entre 15 y 25 años (Ver cuadro anexo 1). Gozan también de beneficios tributarios el sector Banca y Finanzas, las empresas agroexportadoras y

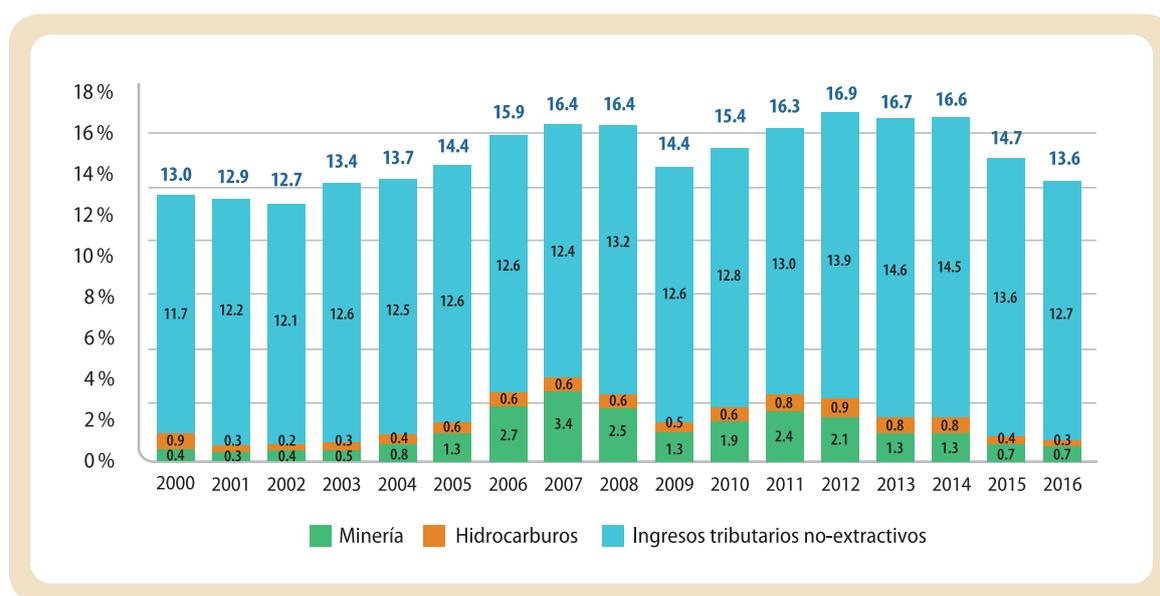
empresas del sector Educación, entre otros. Muchos de estos beneficios son injustificados y significan menores ingresos para el Estado.

La presión tributaria cae; con ella, caen los ingresos fiscales

Una revisión de la estructura de ingresos tributarios en los últimos 15 años muestra que la dinámica de los ingresos fiscales y de la presión tributaria depende, en buena cuenta, de lo que acontece en el sector extractivo y en el minero en particular (Gráfico 1). Durante los años de bonanza extractiva, la presión tributaria pasó de 13.4% en el 2003 a 16.9% en el 2012.

Finalizado el ciclo de altos precios de los minerales, la presión cayó, llegando a 13.6% en el 2016. A setiembre de este año, según el BCRP, la presión tributaria llegó a 13.2%. Estos retrocesos afectan la capacidad estatal para proveer servicios claves como educación, salud, seguridad ciudadana, entre otros.

Gráfico 1
Presión tributaria de la economía y aporte del sector extractivo, 2000-2016
(Porcentajes)



Fuente: SUNAT y BCRP. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

A la marcada dependencia de los precios de las materias primas, se suman las exoneraciones y beneficios tributarios, lo que deja como resultado ingresos fiscales bajos y volátiles. Según el economista Luis Alberto Arias Minaya,¹ los ingresos fiscales cumplirán en el 2017 una caída consecutiva de 5 años –fenómeno

que no ocurría desde 1970– producto de las medidas tributarias erradas de los dos últimos gobiernos. Contribuye a estos malos resultados la elevada informalidad económica, que se refleja en un índice de incumplimiento del IGV de 31.1%, y una tasa de evasión por impuesto a la renta de 56.7% en el 2014.²

1. "Recaudación del IR está cayendo porque 400 000 empresas formales se han pasado al Mype Tributario". Entrevista de Luis Hidalgo a Luis Alberto Arias Minaya publicada en Diario Gestión. Martes 25 de abril de 2017, en <<http://gestion.pe/economia/luis-arias-recaudacion-ir-esta-cayendo-porque-400000-empresas-formales-se-han-pasado-al-mype-tributario-2188149>>

2. Ministerio de Economía y Finanzas (2017). Informe de Actualización de proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019; Pág. 13-14.

El sistema tributario grava más a los que menos tienen

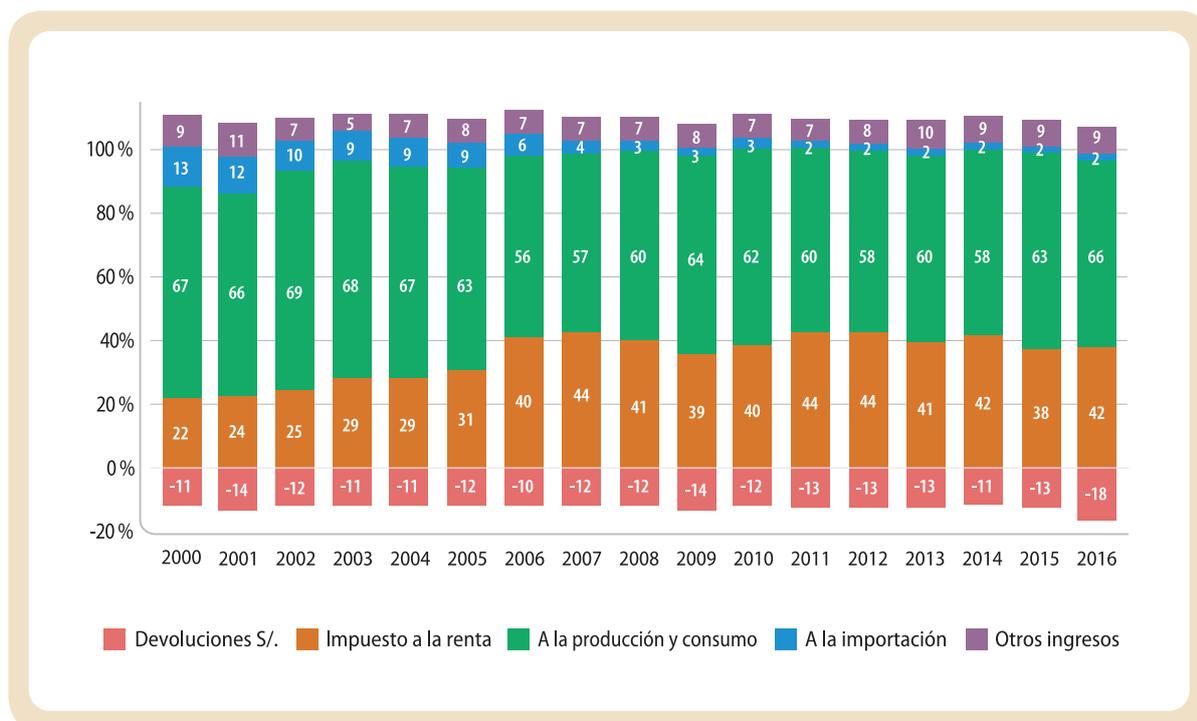
Los impuestos a la producción y al consumo –como el IGV– son llamados impuestos “ciegos”, ya que gravan a todos los contribuyentes por igual, sin tomar en cuenta su nivel de ingresos. Cuando este tipo de impuesto se constituye en la principal fuente de ingresos del Estado, se puede afirmar que, en términos relativos, los pobres terminan pagando mucho más que los ricos.

En el 2016 los impuestos “ciegos” aportaron el 66% del total de los ingresos tributarios mientras que el impuesto a la renta –que grava los ingresos de las empresas y las personas– aportó el 42%. El fuerte incremento de las devoluciones de IGV a las empre-

sas por el llamado “saldo a favor del exportador” y la “devolución anticipada del IGV” han afectado los ingresos fiscales para el período 2016-2017.

Otras fuentes, como los ingresos por impuestos a las importaciones (aranceles) se redujeron al mínimo producto de los Tratados de Libre Comercio. Todo ello evidencia que el aumento relativo de los impuestos directos que experimentamos durante el boom extractivo fue pasajero. Hoy estamos en una situación similar a la de inicios de la década pasada, cuando dos terceras partes de los ingresos del Estado provenían de los impuestos indirectos (Gráfico 2).

Gráfico 2
Ingresos tributarios del Gobierno central, 2000-2016
(Porcentaje)



Fuente: SUNAT y BCRP. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

3. LA TRIBUTACIÓN EN EL SECTOR EXTRACTIVO

Desde inicios de la década de los noventa, el Estado peruano impulsó una legislación promotora de la inversión en el sector minero que condujo a la privatización de la actividad minera y a la reducción del control estatal sobre la actividad de hidrocarburos. El régimen especial de incentivos comprendía una serie de beneficios tributarios cuya continuidad se aseguró mediante contratos de estabilidad jurídica hasta por 25 años. Los principales beneficios tributarios que favorecieron a la minería fueron:

- a) **Deducción del impuesto a la renta** por inversión en infraestructura que constituya servicio público;
- b) **Recuperación anticipada del IGV** pagado en la etapa de exploración;
- c) **Reinversión de utilidades.** La Ley General de Minería permitió a las empresas mineras reinvertir hasta el 80% de sus utilidades y deducir el monto reinvertido de la base imponible del impuesto a la renta de tercera categoría. Este beneficio tributario estuvo vigente hasta setiembre de 2000,³ pero las empresas con contratos de estabilidad podían utilizarlo hasta que estos finalicen.⁴ Entre los proyectos que gozaron de este beneficio se encuentran Cerro Verde (Planta de Lixiviación), Antamina, Maqui Maqui y Cerro Yanacocha (ambos de Yanacocha), y Pierina (Minera Barrick).

Otros beneficios tributarios, aunque empleados por todos los sectores económicos, tuvieron importantes efectos en la recaudación en el sector minero. Estos son:

- d) **Depreciación acelerada.** Es un incentivo tributario mediante el cual las empresas mineras (petroleras y de construcción) pueden adelantar el reconocimiento como gasto de las inversiones realizadas en maquinaria y equipo, excepto

muebles, enseres y equipos de oficina. Ello les permite recuperar sus inversiones en solo cinco años, a una tasa anual de depreciación de 20%. Esta práctica disminuye sus utilidades tributarias y –por ende– el impuesto a pagar.

- e) **Doble depreciación.**⁵ Las empresas mineras pueden volver a valorizar sus activos antes de una fusión o división, para posteriormente depreciarlos y considerar ello como gasto deducible para el pago del impuesto a la renta. Así, cuanto mayor sea el valor del activo doblemente depreciado, menor será el impuesto a la renta pagado por la empresa. Ello significa una reducción de los ingresos fiscales del Gobierno central y de las transferencias por canon minero para la región donde se ubica la empresa beneficiaria. Una de las empresas que utilizó este beneficio fue la minera Barrick en la mina Pierina,⁶ operación que afectó los ingresos del Estado por USD 141 millones.

Los contratos de estabilidad tributaria que aseguraban la continuidad de estos beneficios supusieron una limitante para las medidas tributarias promulgadas en el 2011 por el gobierno de Ollanta Humala. La salida a esta situación fue aplicar un régimen diferenciado; las empresas sin contratos de estabilidad debían pagar un impuesto especial a la minería, mientras que a aquellas que sí contaban con uno, se les aplicaría un gravamen especial a la minería. En paralelo, se produjo un cambio de la base de cálculo de las regalías mineras, que resultó favorable a las empresas.

Actualmente, las exoneraciones tributarias vigentes son dos: la devolución del IGV pagado por actividades y compras durante la fase de exploración minera, y la depreciación acelerada. Respecto a los contratos de estabilidad tributaria con el Estado, las empresas pueden acogerse a ellos a cambio de pagar dos puntos porcentuales adicionales sobre el impuesto a la renta, es decir, un impuesto a la renta de 31.5%

3. Ley N° 27343, publicada el 6 de setiembre de 2000.

4. Sunat: Estimación del efecto de los convenios de estabilidad jurídica sobre la recaudación, en <www.sunat.gob.pe>

5. Oxfam, GPC y CooperAccion (2017); Recaudación fiscal y beneficios tributarios en el sector minero. Lima, Perú.

6. Campodónico, Humberto (2005). "El escándalo de la minera Barrick y sus defensores en el Estado". En <<http://www.olca.cl/oca/peru/huaraz03.htm>>

Auge y caída de los ingresos tributarios del sector extractivo⁷

Durante el superciclo de precios de los minerales, los ingresos fiscales provenientes de las industrias extractivas registraron incrementos sin precedente, teniendo como principal componente el impuesto a la renta seguido de las regalías mineras y petroleras, el impuesto especial y el gravamen minero. De representar solo el 4.4% de los ingresos totales en el 2001,

llegaron a constituir el 18% en el 2011. A partir de allí su disminución fue constante hasta llegar al 7.5% en el 2016. En los años 2015 y 2016 la tributación minera arrojó cifras negativas debido a que los pagos tributarios de las empresas fueron inferiores a las devoluciones del IGV que recibieron.

Desempeño tributario del sector minero

La renta que obtiene el Estado por la extracción de recursos minerales está compuesta por:

- Impuesto a la renta (IR)
- Regalías mineras (RM)
- Gravamen especial a la minería (GM)
- Impuesto especial a la minería (IEM).

El impuesto a la renta de tercera categoría (IR) es el principal tributo que pagan las empresas mineras y se emplea como base para el cálculo de las transferencias del canon minero a las regiones. El IR pagado por las empresas mineras⁸ en el 2015 fue de S/ 1211 millones, un espectacular 46% menos con respecto al 2014. En el 2016 la disminución respecto al año previo fue de 27%.

El aporte del sector minero a los tributos internos recaudados por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) se redujo significativamente en los últimos años, principalmente por la caída de los precios de los minerales en el mercado internacional. Tomando como referencia su punto más alto (casi 25% en el 2007) y su caída hasta 5.4% en el año 2016, podemos afirmar que disminuyó a su quinta parte, y que se encuentra por debajo de los desempeños que tuvo al inicio del "boom" (7.3% en el 2004). La fuerte caída de la renta minera capturada se produce a pesar de que la producción física y el valor de producción dan un importante salto a raíz del impulso de los proyectos Las Bambas y la Ampliación Cerro Verde. Que el sector minero muestre máximos niveles

de producción y bajos niveles de tributación (Gráfico 5) es una situación en apariencia contradictoria que se explica en parte por la situación de los nuevos grandes proyectos que no están pagando impuesto a la renta, al acogerse al beneficio de la depreciación acelerada de sus inversiones.

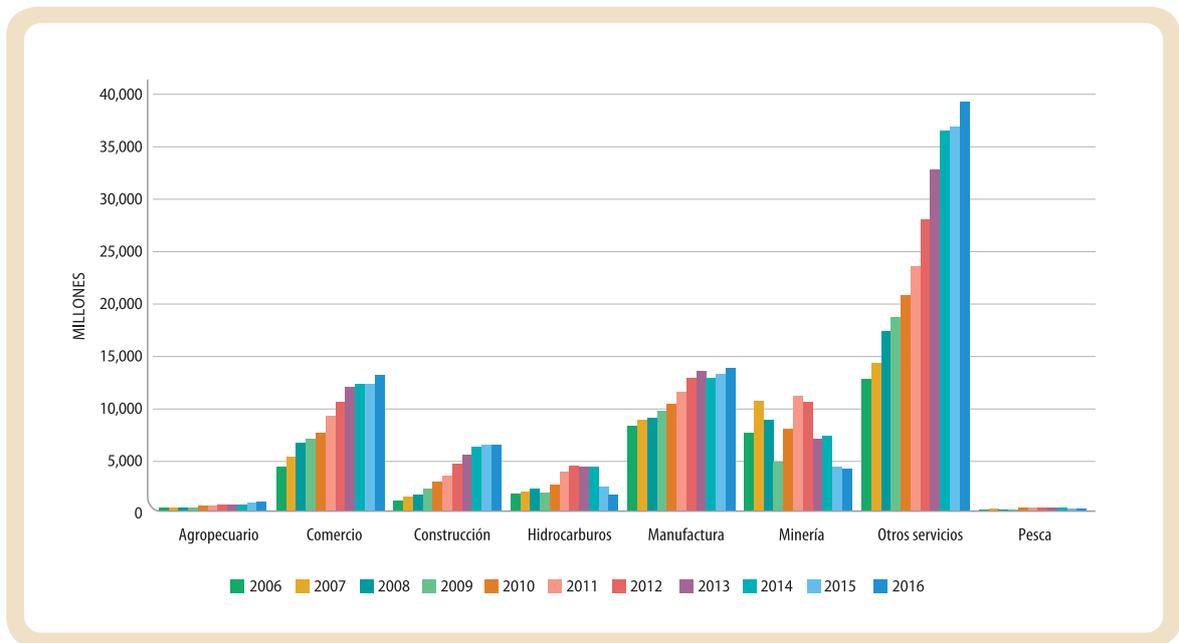
En los últimos diez años, los llamados "Otros Servicios"⁹ y el sector Comercio y Manufactura presentan un aporte tributario creciente en proporción e importancia (Gráfico 3). De 2006 a 2016 el sector "Otros Servicios" creció consistentemente hasta duplicar su aporte tributario, mientras que el aporte del sector extractivo es volátil y disminuyó abruptamente, con una caída de 44% en el mismo período.

7. Con información del Reporte Nacional N° 21: Vigilancia de las Industrias Extractivas, Balance 2016.

8. Con información del Reporte Nacional N° 20: Vigilancia de las Industrias Extractivas, Balance 2015, pág. 21.

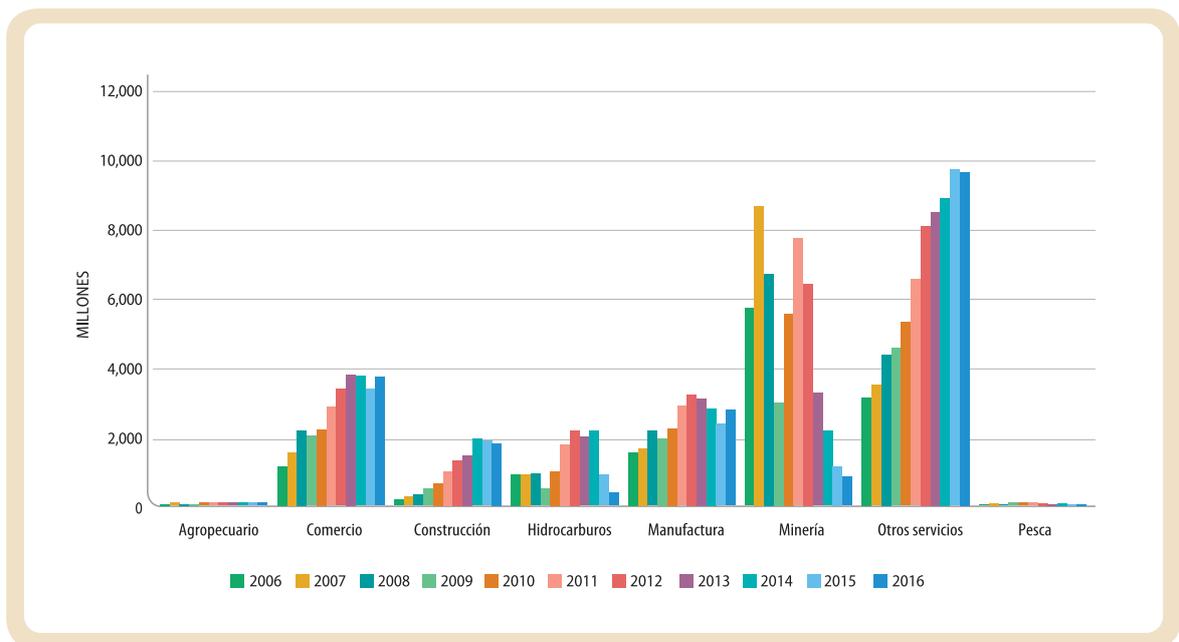
9. Actividades financieras (banca, seguros, bolsa, etc.), servicios a empresas, transportes y comunicaciones, restaurantes, hotelería y turismo y los servicios personales (educación, salud, etc.)

Gráfico 3
Tributos internos por actividad económica, 2006–2016
 (Millones de soles)



Fuente: SUNAT. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Gráfico 4
Impuesto a la renta más regularización por actividad económica, 2006–2016
 (Millones de soles)

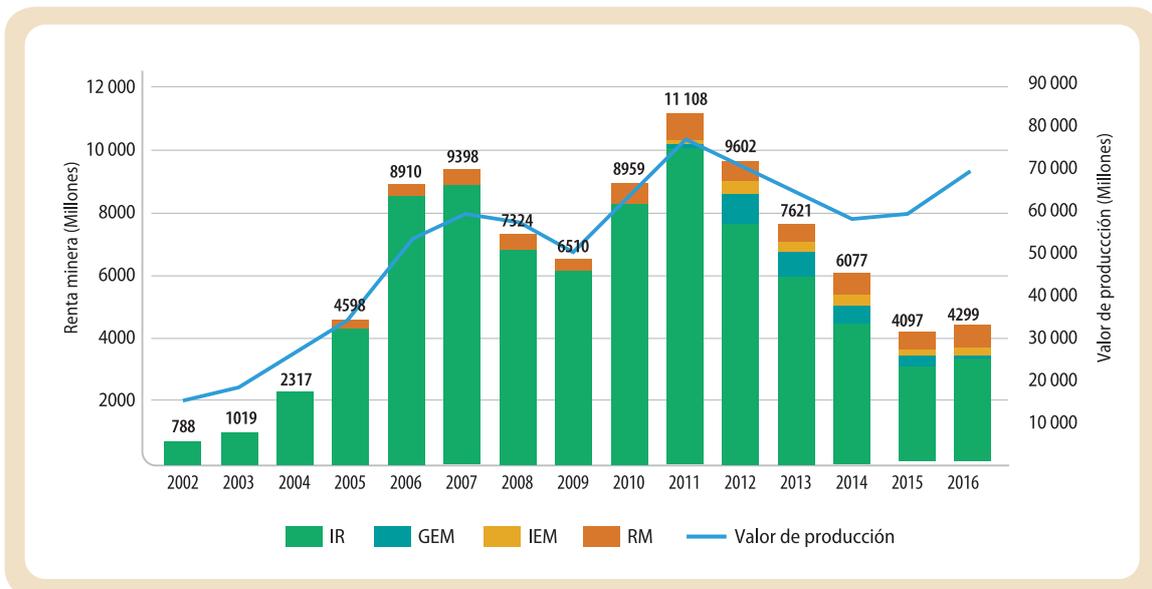


Fuente: SUNAT. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

En el 2011, cuando la renta capturada por el Estado como proporción del valor de producción era del 14.2%, el gobierno de Humala introdujo cambios en el sistema tributario para la minería (modificación de la regalía minera y creación del IEM y el GEM) con el ob-

jetivo de aumentar la captura, a condición de que los precios de los minerales se mantuvieran altos. ¿Cuál fue el resultado? La renta capturada por el Estado ha disminuyó de manera sistemática desde el 2012, registrando su punto más bajo en el 2016 con el 5.6%.

Gráfico 5
Renta minera capturada por el Estado, 2002–2016
(Millones de soles)



Fuente: SUNAT y MINEM. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Desempeño tributario del sector hidrocarburífero¹⁰

A diferencia del sector minero, en el sector hidrocarburos, el principal aporte al erario público no proviene del IR, sino del cobro de regalías por la extracción del recurso, que son recaudadas por Perupetro.

La caída de la renta hidrocarburífera tiene dimensiones dramáticas. En la minería la debacle se produce a partir del 2012, mientras que en el sector hidrocarburos el impacto de la caída de precios recién se siente en el 2015, y se agrava con el cierre temporal del Oleoducto Norperuano que sufre rupturas consecutivas.

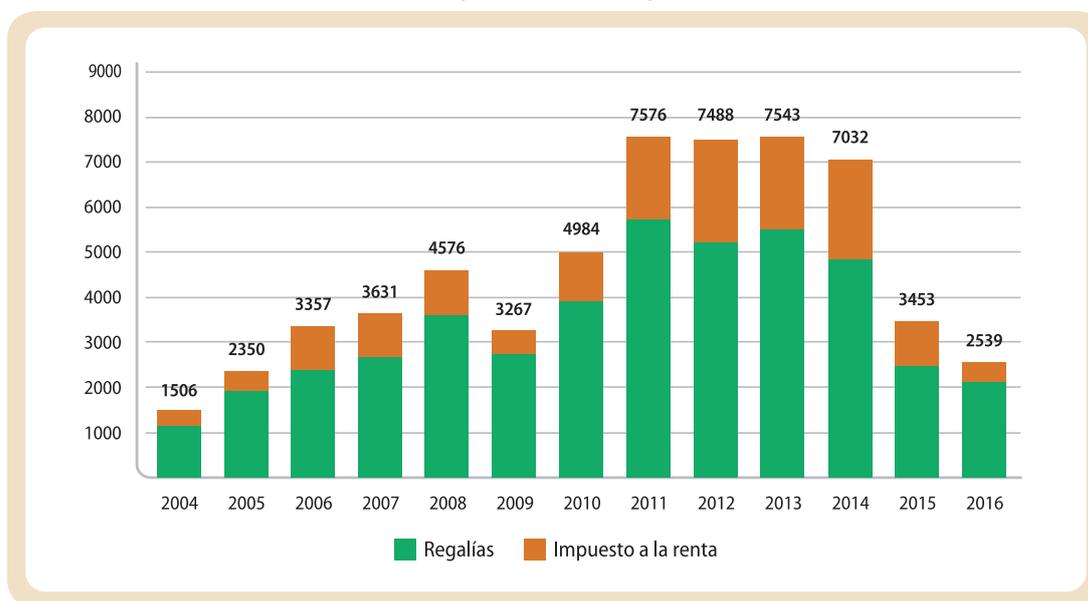
Entre el 2012 y 2016 el impuesto a la renta recaudado por el Estado disminuyó en 81%, mientras que las regalías lo hicieron en 60%, producto principalmente de la caída de los precios y en menor medida, de la producción de petróleo (Gráfico 6). Una de las regiones más golpeadas por esta situación fue Loreto.

En el 2016 los ingresos para el Estado por concepto de regalías –incluyendo las equivalentes obtenidas de los contratos de servicio– fueron de S/ 2116 millones, 14.5% menos en comparación al 2015. Por impuesto

a la renta el ingreso obtenido en el 2016 fue de S/ 422 millones, 57% menos que en el 2015. Considerando ambos pagos, la recaudación del año 2016 representa poco más de un tercio de los ingresos obtenidos el 2012.

10. Con información del Reporte Nacional N° 21: Vigilancia de las Industrias Extractivas, Balance 2016.

Gráfico 6
Renta hidrocarburífera capturada por el Estado, 2004–2016
 (Millones de soles)



Fuente: Perupetro y SUNAT. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

4. LOS PRIVILEGIOS FISCALES DE LAS GRANDES EMPRESAS

Los beneficios tributarios que hemos descrito en los capítulos 2 y 3 alcanzan a grandes empresas de varios sectores de la economía. Una investigación del portal de periodismo Ojo Público¹¹ revela que entre el 2005

y el 2015 el Estado dejó de recaudar S/ 93 000 millones debido al uso de 78 beneficios tributarios, mientras que en el año 2016 dejó de recaudar S/ 14 000 millones en tributos, lo que equivale al 2.13% del PBI.¹²

UN ESQUEMA DE PRIVILEGIOS

Para el año 2000 existían 193 beneficios tributarios, creados casi todos durante el gobierno de Alberto Fujimori. Si bien para el 2005 se logró reducir su número a 66, debido a acciones de los gobiernos de Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala la cifra aumentó a 78. Se aplican hasta hoy bajo seis modalidades: exoneración de impuestos, devoluciones, deducciones, diferimiento, créditos y tasas diferenciadas.

Fuente: Privilegios fiscales. Op. Cit.

11. "Privilegios fiscales: Los millonarios impuestos que no cobra el Estado". Reportaje de Elizabeth Salazar en el Portal Ojo Público, 14 de noviembre de 2016. En <<https://ojo-publico.com/320/los-millonarios-impuestos-que-no-cobra-el-estado>>

12. Según el Marco Macroeconómico 2017-2019.

El caso Agrokasa

Las empresas agroexportadoras lideran el grupo de beneficiados por la exoneración del IGV para frutos, hortalizas y otros insumos, y en menor parte por la llamada Ley de Promoción Agraria del 2000, con los cuales este sector ahorró S/ 20 000 millones entre el 2005 y el 2015. Entre las empresas favorecidas por el esquema de beneficios tributarios se encuentra la agroexportadora Agrokasa, que tuvo como presidente de directorio a José Chlimper, exsecretario general de Fuerza Popular y recientemente elegido miembro del directorio del Banco Central de Reserva del Perú. Siendo Ministro de Agricultura del fujimorismo, en el año 2000 Chlimper impulsó y firmó la ley 27360, Ley de Promoción Agraria, que redujo el impuesto a la renta al 15% y estableció la depreciación acelerada de las inversiones en infraestructura, la devolución del IGV y el descuento del 20% de impuestos por inversión en zonas eriazas, además de un recorte de derechos de los trabajadores agrícolas.

Fuente: Privilegios fiscales. Op. Cit.

De acuerdo al citado reportaje de Ojo Público, otros beneficiados son las empresas del rubro de juegos de azar y apuestas y las exportadoras que utilizan el drawback. Los juegos de azar y apuestas no pagan IGV bajo el argumento de que sus operaciones ya están gravadas por las municipalidades. Entre el 2005-2015 el fisco dejó de recaudar S/ 1085 millones por este motivo. En el caso del uso de drawback, en el mismo período el Estado perdió S/ 8825 millones. Si bien el gobierno de Humala redujo progresivamente la tasa del drawback hasta 3% en el 2016, el gobierno de Kuczynski la restituyó a 4% hasta el 2018.

En el sector Educación, las entidades privadas que mayores beneficios tributarios capitalizan son la Universidad César Vallejo y la Universidad Alas Peruanas. Esta última obtuvo utilidades de S/ 124 mi-

Drawback

Es un régimen aduanero que se creó en 1995. Permite la devolución total o parcial de los aranceles pagados en la importación de insumos utilizados en la producción del producto final exportado.

Fuente: Portal PQS.pe. En <<http://www.pqs.pe/actualidad/noticias/guia-basica-que-es-el-drawback>>

llones en el 2014, aplicando a un crédito tributario por reinversión de S/ 46 millones; en el 2015, sus utilidades fueron de S/ 90 millones, con S/ 42 millones de beneficio tributario.¹³

Grandes empresas, grandes deudoras

Un gravísimo problema que enfrenta el Estado peruano es el de las deudas tributarias de grandes empresas. Usando información de expedientes del Poder Judicial

y del Tribunal Fiscal, el portal Ojo Público encontró que las corporaciones más poderosas del país, luego de pelear sus causas en la Sunat y en el Tribunal Fiscal del

13. Información publicada en: "Es difícil que una universidad con fines de lucro pueda dar mejor calidad de educación". Entrevista a Hugo Ñopo en el portal Ojo Público. 09 de diciembre de 2016. En <<http://ojo-publico.com/344/es-dificil-que-una-universidad-con-fines-de-lucro-pueda-dar-mejor-calidad-de-educacion>>

Ministerio de Economía y Finanzas han judicializado el pago de S/ 20 000 millones en casi 800 juicios vinculados a temas tributarios.¹⁴ La deuda de las 50 compañías que más deben al Estado alcanza los S/ 15 600 millones (75% del total adeudado). El sector con mayor deuda es Minería e Hidrocarburos con S/ 5900 millones, seguido por Telecomunicaciones con S/ 4400 millones y Banca y Finanzas con S/ 2300 millones.

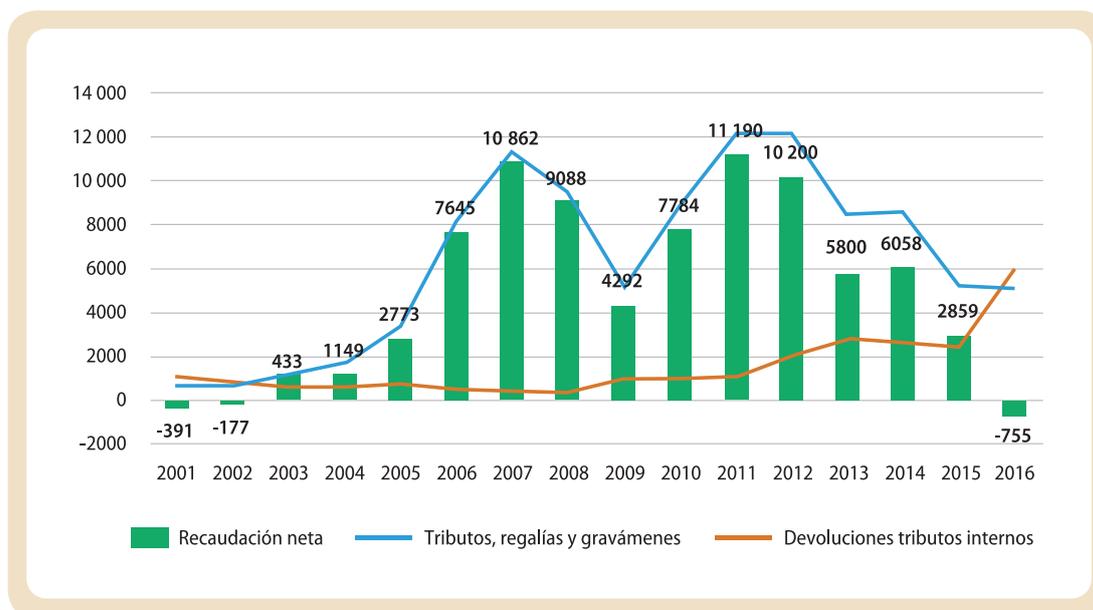
El ranking de empresas deudoras está liderado por Telefónica con S/ 4000 millones, PlusPetrol con S/ 3000 millones e Interbank con S/ 1000 millones. Con montos menores aparecen Minera Cerro Verde (S/ 574 millones), Alas Peruanas (S/ 278 millones) y Minera Buenaventura (S/ 246 millones).

La disminución de los ingresos fiscales y las devoluciones por IGV

La devolución del IGV es un beneficio del que gozan las empresas exportadoras de todos los sectores económicos. Se le llama “saldo a favor del exportador” y responde al principio de que “los impuestos no se exportan”. En función de este principio, tal como ocurre en el resto del mundo, Perú devuelve el IGV que pagan los exportadores al momento de comprar sus insumos. Las empresas que más créditos fiscales acumulan por este concepto son las mineras, debido a que exportan casi el total de lo que producen.

En los últimos años, el aporte tributario del sector minero es negativo, es decir, los ingresos tributarios por impuesto a la renta e IGV son menores que las devoluciones de impuestos que reciben las empresas. Desde el 2015 los ingresos tributarios del sector minero son negativos, lo que nos coloca en una situación paradójica: tomando en cuenta que las utilidades de las empresas son menores debido a la caída de los precios, en términos netos, podemos afirmar que el Estado subsidia al sector minero.¹⁵ Este resultado fue particularmente visible el año fiscal 2016 (Gráfico 7).

Gráfico 7
Recaudación de impuestos y devoluciones de IGV en el sector minero, 2001-2016



Fuente: SUNAT. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

14. Información publicada en el reportaje “El club de los deudores”, de Óscar Castilla, Luis Yáñez y Nelly Luna, publicado el 26 de julio de 2016. En <<https://ojopublico.com/sites/apps/el-club-de-los-deudores/>>

15. Mendoza, A y De Echave, J (2016); ¿Pagaron lo justo? Política fiscal peruana en tiempos del boom minero. Oxfam.

5. LAS POLÍTICAS TRIBUTARIAS DEL GOBIERNO DE PPK

Dos fueron las principales medidas tributarias aplicadas por el gobierno de PPK: el ajuste del impuesto a la renta a 29.5% y el llamado MYPE Tributario del Impuesto a la Renta.

Incremento de la tasa del impuesto a la renta de las empresas al 29.5%. Con esta medida,¹⁶ se revirtió la rebaja de 30% al 28% que el gobierno de Humala aprobó en el 2014 y que no tuvo el efecto esperado en la reactivación de las inversiones, sirviendo solo para aumentar los márgenes de ganancia de las grandes empresas. Adicionalmente, PPK rebajó la tasa del impuesto a los dividendos del 8% al 5% para el 2017 en adelante.

El MYPE Tributario del Impuesto a la Renta. Es una medida orientada a disminuir la informalidad y, por esa vía, incrementar la recaudación fiscal en el mediano y largo plazo. Las empresas que se acogen a este régimen pagarán un impuesto de 10% por su renta neta imponible si no superan los 15 UIT (S/ 60 000). Cuando su renta neta exceda dicho monto, el impuesto será de 29.5%. La información disponible a la fecha muestra que esta medida, por un lado, no ha aportado a la formalización y por otro lado ha generado una pérdida sustancial de ingresos al fisco. Se ha producido una migración masiva de empresas hacia este régimen: de las 600 mil empresas que tributaban en el régimen general, 400 mil se ha acogido a este sistema

progresivo del impuesto a la renta. Es decir, empresas que antes pagaban 29.5% de impuesto a la renta ahora pagan 10% por sus utilidades hasta 15 UIT. El impacto en la disminución de ingresos se estima en S/ 3000 millones.¹⁷

Otra de las medidas propuestas por PPK, la rebaja de la tasa de IGV para disminuir la informalidad, no se concretó debido a la resistencia expresada en numerosas críticas, referidas tanto a su eficacia para promover la formalización como a su probable efecto negativo sobre los ingresos fiscales. Para que esta medida resulte positiva, debieran cumplirse al menos dos condiciones: a) la pérdida de ingresos debe compensarse con otros tipos de ingresos; y b) la rebaja debe trasladarse a los ciudadanos.

Sorprende que el gobierno de PPK no haya planteado medidas tributarias que atienden a la problemática de la evasión y elusión tributaria de las empresas transnacionales, teniendo en cuenta el impacto de miles de millones de soles cada año. Llama la atención también esta carencia, si se considera que el combate a la evasión y la elusión es materia de interés de Perú en el proceso de ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esta agenda figura en el Marco Macroeconómico Multianual.

“ Sorprende que el gobierno de PPK no haya planteado medidas tributarias que atienden a la problemática de la evasión y elusión tributaria de las empresas transnacionales, teniendo en cuenta el impacto de miles de millones de soles cada año. ”

16. Decreto N° 1261, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto a la Renta.

17. Ver nota a pie N°1.

6. PARA AVANZAR HACIA UN SISTEMA MÁS EQUITATIVO Y EFICIENTE¹⁸

En los últimos 15 años la estructura de ingresos del país se ha mostrado altamente dependiente de los ingresos temporales que provienen de las actividades extractivas, manteniendo exoneraciones tributarias injustificadas, altos niveles de evasión y prácticas de elusión tributaria por parte de grandes empresas.

De acuerdo al informe multidimensional OCDE referido a Perú, respecto al sistema tributario, “los principales retos se evidencian en el desequilibrio entre los impuestos directos e indirectos, la falta de progresi-

vidad del sistema tributario, el tamaño desproporcionado de los gastos tributarios en relación al total de los ingresos tributarios y la escasa relevancia de los impuestos relacionados con la protección del medio ambiente”.¹⁹ La reforma del sistema tributario, para alcanzar un esquema más progresivo, es uno de los retos que debe encarar el gobierno en relación a la meta que se ha trazado de integrar la OCDE para el año del Bicentenario. A continuación, presentamos nuestros aportes para avanzar hacia un sistema tributario más equitativo y eficiente.

Implementar políticas anti evasión y anti elusión y mejorar las capacidades de la Unidad de Inteligencia Financiera

Las medidas sobre fiscalización tributaria emitidas por el gobierno de PPK en el marco de la delegación de facultades (determinación de precios de transferencia en operaciones de exportación e importación, entre otros)²⁰ no son suficientes para la lucha contra la evasión y elusión. Ante ello proponemos:

Restablecer la Norma XVI o Norma Antielusión del 2012, que debido a la resistencia de los gremios empresariales, nunca fue aplicada y se suspendió en el 2014 por el llamado ‘paquetazo reactivador’ del gobierno de Ollanta Humala.

Al otorgar facultades legislativas al Ejecutivo, el Congreso de la República impuso que el levantamiento del secreto bancario sea autorizado por un juez penal, lo que limita el trabajo oportuno de la Unidad de Información Financiera (UIF) y es incompatible con el intercambio automático de información que propugna la OCDE.²¹ En razón de esta decisión somos el único país de la región donde las autoridades fiscalizadoras no tienen adecuado acceso al secreto bancario y tributario. Para corregir esta situación, proponemos:

Facilitar el acceso al secreto bancario y la reserva tributaria. La reserva tributaria debe incluirse en el acceso a la información para la lucha contra el lavado de activos. El levantamiento del secreto bancario para la lucha contra el lavado de activos y contra la evasión fiscal debe autorizarse sin restricciones, incluyéndose a Sunat en esta facultad.

18. Propuestas discutidas en el grupo de Justicia Fiscal integrado por Oxfam, Grupo Propuesta Ciudadana y CooperAcción.

19. OCDE (2016); Caminos de desarrollo. Informe Multidimensional del Perú, volumen I. Ver en <http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/PueblosAndinosEcologia/files/1._programa_pais_ocde-peru.pdf>

20. Decreto Legislativo N° 1312 - Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto a la Renta.

21. Decreto Legislativo N° 1313 - Decreto Legislativo que modifica la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

<p>Racionalizar y eliminar exoneraciones y beneficios tributarios injustificados</p>	<p>La multitud de exoneraciones y beneficios mediante los cuales empresas de diversos sectores obtienen cuantiosos descuentos y devoluciones han distorsionado nuestro sistema tributario. Para corregir ello, se deben eliminar las exoneraciones tributarias injustificadas, así como racionalizar y simplificar las exoneraciones y beneficios fiscales vigentes, mediante una evaluación transparente y neutral del impacto y resultados logrados.</p>
<p>Revisar el esquema tributario del sector extractivo</p>	<p>Avanzar hacia un sistema que optimice los ingresos tributarios y no tributarios provenientes del sector extractivo. En esa línea:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Retornar a las regalías mineras calculadas sobre el valor de las ventas. ▪ Realizar auditorías de costos de las empresas según tipo de mineral extraído.
<p>Disminuir la evasión tributaria del IGV e impuesto a la renta</p>	<p>Promover un impuesto a la renta empresarial competitivo, equitativo y neutral.</p> <p>Reestructurar los regímenes simplificados para micro y pequeñas empresas (tipo MYPE Tributario) para que promuevan su crecimiento y productividad.</p> <p>Avanzar hacia un impuesto a la renta personal que promueva ciudadanía: simple, neutral, de base amplia y tasas progresivas.</p>
<p>Regular la judicialización de las grandes deudas tributarias</p>	<p>Frente a la profusión de litigios administrativos y judiciales interpuestos por las grandes empresas deudoras, se debe regular la judicialización de deudas tributarias. Una medida concreta es establecer plazos límite para desincentivar estrategias dilatorias que perjudican al Estado.</p>
<p>Fortalecer y dar mayor autonomía a la SUNAT</p>	<p>En los últimos años se ha relativizado la autonomía de la Sunat y se han producido varios casos de injerencia política. La Sunat debe contar con un grado de autonomía similar a la que gozan otras entidades del Estado, como el Banco Central de Reserva.</p> <p>Dotar a SUNAT con cuadros profesionales especialistas en el análisis y diagnóstico de la evasión y elusión tributaria de las grandes empresas.</p>
<p>Promover transparencia y acceso a la información tributaria en el sector extractivo</p>	<p>Dotarle de carácter obligatorio a la participación de las empresas extractivas en la iniciativa EITI Perú.</p> <p>Promover la transparencia de costos de las empresas extractivas.</p> <p>Transparentar el proceso de determinación de la renta imponible.</p>
<p>Establecer un Pacto Fiscal</p>	<p>El consenso es necesario para la viabilidad, legitimidad y éxito de la reforma tributaria. Debe trabajarse en un acuerdo que involucre al gobierno, los partidos políticos, los gremios empresariales, la representación de las y los trabajadores y la sociedad civil en general, sobre cómo obtener, distribuir, aplicar y controlar el uso y destino de los recursos públicos.</p>

ANEXO 1
Principales empresas y proyectos con contrato de estabilidad jurídica, 1994-2028

Minera	Proyecto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028		
1	Antamina																																					
2	Yanacocha Maqui Maqui Cerro Yanacocha																																					
3	Cerro Verde Planta Lixiviación Cerro Verde																																					
4	Barrick Misquichilca Pierina Alto Chicama																																					
5	Xstrata Tintaya Tintaya Antapaccay Las Bambas																																					
6	Milpo Ampliación El Porvenir Cerro Lindo																																					
7	Los Quenuales Iscaycruz																																					
8	Ares El Explorador Arcata																																					

Fuente: MINEM. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

ANEXO 2
Tributos internos por actividad económica, 2004-2016
(Millones de soles)

Actividad Económica	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Agropecuaria	295	305	348	390	394	421	491	569	666	760	793	888	990
Comercio	3 056	3 619	4 345	5 354	6 684	7 053	7 731	9 223	10 643	12 082	12 346	12 327	13 196
Construcción	664	849	1 156	1 508	1 841	2 348	2 942	3 606	4 677	5 604	6 256	6 496	6 547
Hidrocarburos	995	1 381	1 859	1 996	2 305	1 932	2 666	3 895	4 445	4 369	4 395	2 516	1 705
Manufactura	7 275	7 673	8 397	8 898	9 167	9 741	10 352	11 593	12 923	13 527	12 936	13 312	13 944
Minería	1 741	3 123	7 731	10 761	8 985	4 859	8 132	11 258	10 633	7 181	7 430	4 349	4 307
Otros servicios	9 790	10 802	12 860	14 361	17 373	18 820	20 810	23 662	28 112	32 828	36 589	37 074	39 363
Pesca	201	250	243	349	208	247	397	400	364	332	360	308	296
Total	24 018	28 002	36 941	43 616	46 956	45 420	53 521	64 206	72 463	76 683	81 104	77 271	80 347
Participación del sector minero	7.25%	11.2%	20.9%	24.7%	19.1%	10.7%	15.2%	17.5%	14.7%	9.4%	9.2%	5.6%	5.4%
Participación del sector hidrocarburos	4.1%	4.9%	5%	4.5%	4.9%	4.2%	4.9%	6%	6.1%	5.7%	5.4%	3.2%	2.1%

Fuente: SUNAT. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

ANEXO 3
Impuesto a la renta de tercera categoría por actividad económica, 2004-2016
(Millones de soles)

Actividad Económica	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Agropecuaria	48	38	52	86	54	38	44	92	76	96	85	86	93
Comercio	752	936	1 213	1 602	2 235	2 099	2 267	2 909	3 430	3 878	3 790	3 435	3 777
Construcción	168	157	241	343	395	548	715	1 050	1 385	1 522	1 972	1 928	1 898
Hidrocarburos	359	413	970	969	996	543	1 056	1 835	2 253	2 057	2 228	978	422
Manufactura	891	1 110	1 597	1 729	2 235	2 004	2 307	2 938	3 267	3 167	2 860	2 425	2 823
Minería	989	2 168	5 767	8 703	6 743	3 018	5 618	7 764	6 456	3 321	2 251	1 211	894
Otros Servicios	2 137	2 333	3 195	3 541	4 454	4 604	5 377	6 585	8 131	8 527	8 936	9 745	9 717
Pesca	41	68	63	114	59	54	124	134	143	94	116	76	75
Total	5 386	7 223	13 100	17 087	17 169	12 907	17 507	23 308	25 141	22 662	22 239	19 883	19 699
Participación sector minero	18.3%	30%	44%	50.9%	39.2%	23.3%	32%	33.3%	25.6%	14.6%	10.1%	6.4%	4.5%
Participación sector hidrocarburos	6.6%	5.7%	7.4%	5.6%	5.8%	4.2%	6%	7.8%	8.9%	9%	10%	4.9%	2.1%

Fuente: SUNAT. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Elaborado por:



Socios del Grupo Propuesta Ciudadana:



Con el apoyo de:



Grupo Propuesta Ciudadana

Calle Baca Flor 194 Magdalena del Mar, Lima

Teléfonos: 264-1414 / 264-1418

Correo electrónico: propuest@propuestaciudadana.org.pe

www.propuestaciudadana.org.pe