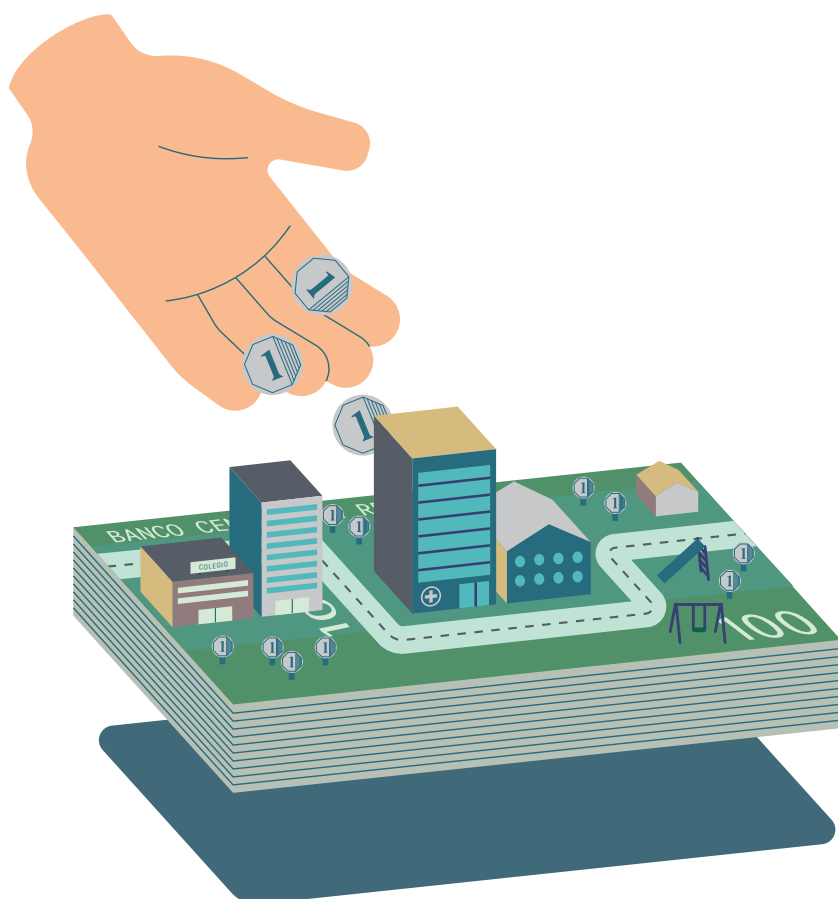


El Perú hacia la OCDE

La agenda pendiente para la política tributaria 2018-2021

Luis Alberto Arias Minaya



El Perú hacia la OCDE

La agenda pendiente para la política tributaria 2018-2021

Luis Alberto Arias Minaya

El Perú hacia la OCDE - La agenda pendiente para la política tributaria 2018-2021

Primera edición

Junio 2018

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2018-07909

ISBN: 978-612-47775-0-9

Autor:

Luis Alberto Arias Minaya

Corrección de estilo:

Pilar Garavito

Ilustraciones:

Mutante.Studio

Diseño y diagramación:

Jorge Kajatt

Impresión:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Psje. María Auxiliadora 156-164 Breña, Lima-Perú

Publicado en julio 2018

GRUPO DE JUSTICIA FISCAL

Es una plataforma de organizaciones de la sociedad civil constituida con el objetivo de promover y apoyar políticas públicas en favor de la **justicia fiscal**.

©Oxfam America Inc.

Calle Diego Ferré 365, Miraflores, Lima - Perú

Teléfono: (511) 616 2555

<http://peru.oxfam.org>



@oxfamenperu



@OxfamenPeru

CooperAcción - Acción Solidaria para el Desarrollo

Calle Río de Janeiro 373, Jesús María, Lima - Perú

Teléfonos: (511) 461 2223 / (511) 461 3864

<http://cooperaccion.org.pe>



@CooperAccionPeru



@CooperAccionPER

Grupo Propuesta Ciudadana

Calle Alberto Arca Parró 180-B, San Isidro, Lima - Perú

Teléfonos: (511) 393 8286 / (511) 421 6204

<http://propuestaciudadana.org.pe>



@grupopropuestaciudadana



@prop_ciudadana

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de la Fundación Ford.

Contenido

Introducción	5
I El Programa País Perú-OCDE	7
II Diagnóstico global del sistema tributario	14
II.1 El rendimiento del sistema tributario	14
II.2 La estructura tributaria	20
II.3 La tributación y la equidad	24
III Las reformas transversales para un sistema tributario equitativo	29
III.1 El nivel de las tasas impositivas	29
III.2 Las exoneraciones y los beneficios tributarios	30
III.3 Los regímenes especiales	32
IV Las reformas específicas para un sistema tributario equitativo	36
IV.1 El impuesto a la renta personal	36
IV.2 El impuesto predial	42
IV.3 Los impuestos a las industrias extractivas	47
V El combate a la evasión tributaria	54
V.1 El incumplimiento: la evasión y la elusión tributaria	54
V.2 La evasión internacional, los precios de transferencia y los paraísos fiscales	63
V.3 El fortalecimiento de la Sunat	66
VI Hoja de ruta para la justicia fiscal en el Perú	69
VI.1 Reformas transversales	69
VI.2 Reformas específicas	71
VI.3 El combate a la evasión tributaria	72
Anexo I	74
Bibliografía	76

Introducción

Una fiscalidad adecuada es, sin duda, fundamental para construir sobre bases sólidas un Estado y una sociedad. Dentro del campo de la fiscalidad, la existencia de un sistema tributario eficiente, justo y transparente, es asimismo un requisito ineludible. Lamentablemente, en el Perú, estamos aún lejos de contar con un sistema tributario que debidamente responda a los intereses y necesidades del país. Así, distorsiones, arbitrariedades y vacíos en la recaudación de tributos son realidades de larga data, las cuales sufrimos diariamente los ciudadanos.

Como resultado, el nuestro es un país donde se recauda tarde, mal y nunca; con un sistema tributario intrínsecamente inequitativo, pues quienes más ganan y poseen no son siempre quienes más aportan. Esta situación de insuficiencia e inequidad tributaria atenta contra la sostenibilidad de las finanzas públicas y la fortaleza del aparato estatal, así como la provisión de adecuados servicios a la población.

Las deficiencias en el campo tributario han sido repetidamente resaltadas por diversos organismos internacionales, tales como la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)**, a la cual el Perú aspira a pertenecer en 2021. La OCDE ha señalado claramente que sin un sistema tributario fuerte, difícilmente el Perú podrá seguir avanzando en la reducción de las desigualdades y en la generación de desarrollo sostenible.

Es en este contexto que el **Grupo de Justicia Fiscal** —plataforma de la sociedad civil peruana conformada por **Propuesta Ciudadana, CooperAcción y Oxfam en Perú**— busca contribuir al desarrollo de mejores políticas públicas en nuestro país. Parte fundamental de nuestro esfuerzo es la generación y difusión de investigaciones que sean aportes sustanciales a un debate que consideramos de vital importancia en la búsqueda de la justicia tributaria y la sostenibilidad del desarrollo económico y social. Así, hemos auspiciado conjuntamente ***El Perú hacia la OCDE - la agenda pendiente para la política tributaria 2018-2021***, estudio desarrollado por Luis Arias Minaya, exsuperintendente de la Sunat y reconocido experto en materia tributaria.

El estudio que presentamos contiene un diagnóstico crítico del sistema tributario, que identifica carencias y distorsiones, evalúa los requerimientos que como país debemos alcanzar en el campo tributario de cara al acceso del Perú a la OCDE; asimismo, plantea coherente y didácticamente un conjunto de medidas y metas concretas para construir un sistema tributario equitativo.

Aproximándonos al año 2021, al bicentenario de la Independencia, desde el **Grupo de Justicia Fiscal**, reconocemos la necesidad y urgencia de poner en el centro de la agenda nacional aquellos elementos que son fundamentales para el desarrollo nacional. La justicia tributaria es uno de dichos elementos, el cual requiere un debate amplio e informado que involucre a los distintos estamentos de la sociedad, con análisis y propuestas generados con un ánimo constructivo. El presente estudio es nuestra contribución a dicho debate.



I. El Programa País Perú – OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), fundada en 1961, agrupa a 35 países miembros y tiene como misión promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo¹.

La relación de la OCDE con América Latina es vasta. En la actualidad, Chile y México son países miembros de esta organización: México ingresó a la OCDE en 1994, mientras que Chile lo hizo en 2010. Colombia y Costa Rica están en proceso de adhesión y Brasil es considerado un socio clave, mientras que Perú y la OCDE han estructurado una colaboración más eficiente mediante el Programa País.

¿Qué es el Programa País?²

- Es una herramienta de la OCDE para estructurar la cooperación con los países que no forman parte de ella, en una forma más eficiente.
- El Programa País tiene los siguientes objetivos: (i) apoyar los procesos de reformas de economías emergentes; (ii) propiciar la participación de los países en las redes internacionales de políticas públicas; (iii) facilitar a los países el alcance de las mejores prácticas internacionales; y (iv) lograr que los países adopten los estándares y recomendaciones de la OCDE.
- El Programa País incluye elaboración de estudios, participación de los países en los órganos de la OCDE y la adhesión de los países a los instrumentos legales de esta organización.

1 Fuente: <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

2 Fuente: <http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2017/files/ppt-ocde.pdf>

Mediante el Programa País, la OCDE apoya al país que lo suscribe a alcanzar sus estándares; además, aprende de su experiencia y de su proceso de crecimiento y desarrollo. El Programa es una fórmula de relación de la OCDE con los países que es intermedia entre la relación como un país clave y la relación a través de los programas regionales. En el Programa se establece una relación preferente con un país sin la obligación de invitarlo a la adhesión de la Convención de la OCDE.

En la actualidad, la OCDE tiene implementados cinco programas regionales: Medio Oriente y África del Norte, Sudeste Asiático, Eurasia, Europa del Este y América Latina y el Caribe. Aparte, solo tres países tienen Programas País con OCDE: Perú, Kazajistán y Marruecos.

De acuerdo con la OCDE, “el Programa País OCDE-Perú, lanzado en diciembre de 2014, ha tenido como objetivo principal el mejoramiento de las políticas públicas y apoyar el proceso de reformas del Perú”³.

El Programa País OCDE-Perú ha sido construido considerando cinco áreas claves:

- i) Remover barreras que obstaculizan el crecimiento
- ii) Gobernanza pública
- iii) Anticorrupción e integridad del sector público
- iv) Productividad y capital humano
- v) Medio ambiente

El Programa País comprende:

- Informes sobre políticas públicas
- Implementación y proyectos de construcción de capacidad
- Participación en los Comités de la OCDE
- Adherencia a determinados instrumentos legales de la OCDE (ver anexo I)

En este contexto, como fruto del Programa País, han sido publicados los siguientes documentos (nueve en total), los cuales se reseñan en los párrafos subsiguientes:

- a) *Estudio multidimensional*, Volúmenes 1 y 2 (octubre 2016)
- b) *Competencias más allá de la escuela* (octubre 2016)
- c) *Estudio sobre la gobernanza pública* (octubre 2016)
- d) *Estudio territorial* (octubre 2016)
- e) *Política regulatoria en el Perú* (julio 2016)

3 Fuente: <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/peru-y-la-ocde.htm>

- f) *Evaluación del desempeño ambiental*
- g) *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú. “Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente”* (febrero 2017)
- h) *Estudio del bienestar y políticas de juventud* (agosto 2017)

El **Estudio multidimensional (EMD)** se realiza en tres fases y cada una finaliza con un informe. Tales informes se presentan en los siguientes volúmenes:

- Volumen 1: identifica los principales obstáculos para la consecución de mejoras sostenibles y equitativas en el bienestar y en el crecimiento económico.
- Volumen 2: presenta un análisis detallado de las áreas de política claves identificadas en el primer informe, con el fin de formular recomendaciones.
- Volumen 3: propondrá cómo priorizar las intervenciones de política y un esquema para cualificar su implementación.

En el EMD – Volumen 1 (EMD-1), se concluye que no obstante el fuerte crecimiento económico de la economía peruana, desde inicios del siglo XXI, aún subsisten grandes desigualdades relacionadas con ingresos y con diferentes dimensiones del bienestar. El éxito experimentado durante el crecimiento es producto de, según este estudio, **políticas macroeconómicas creíbles**, programas de protección social efectivos y mayor apertura económica, junto con condiciones externas favorables.

De acuerdo con el EMD-1, entre los principales obstáculos para el crecimiento sostenido y equitativo se encuentran el **bajo crecimiento de la productividad, las grandes desigualdades** y la **elevada y generalizada informalidad laboral**. También se señala que la trampa del ingreso medio parece estar afectando al Perú y que los actuales motores de crecimiento son insuficientes para sustentar un mayor progreso socioeconómico. A juicio de la OCDE, esto hace necesaria la formulación de nuevas vías para estimular el aumento de la productividad y reducir la desigualdad y la informalidad laboral.

Además, se indica que el progreso observado en el siglo XXI ha ampliado la clase media, que ahora representa la tercera parte de la población. Si bien esta nueva clase media es vulnerable a la desaceleración económica, al mismo tiempo es demandante de servicios públicos, como educación, salud y transporte, los cuales, a pesar de sus mejoras, siguen siendo insuficientes para cubrir sus necesidades.

Aparte, se menciona que hay mejoras en la estructura tributaria que podrían complementar el sólido marco macroeconómico existente. De acuerdo con esto, la apuesta por políticas creíbles en el campo fiscal y monetario continúa siendo clave

para el desarrollo inclusivo. Dicha apuesta necesita corregir aspectos importantes del sistema tributario:

- a) Un sistema tributario más efectivo para atenuar las brechas socioeconómicas existentes. La recaudación equivalente a 18% del PBI es baja comparada con los países de la OCDE y de América Latina (34% y 21% respectivamente).
- b) El sistema tributario contribuye poco a la reducción de desigualdades y al fomento del emprendimiento y del crecimiento verde. Al respecto, los principales retos son:
 - i) Desequilibrio entre impuestos directos e indirectos
 - ii) Falta de progresividad del sistema tributario
 - iii) Tamaño desproporcionado de los gastos tributarios con relación al total de ingresos tributarios
 - iv) Escasa relevancia de los impuestos relacionados con la protección del medio ambiente

En cuanto a la lucha contra la corrupción, se debería aumentar la confianza de los ciudadanos en su gobierno para contribuir a la legitimidad del Estado. Esto, adicionalmente, podría incrementar la moral fiscal y facilitar el camino hacia una reforma fiscal.

Finalmente, en el EMD-1, se señala que en el ámbito regional y local es necesario mejorar el reparto de recursos públicos y de los ingresos por materias primas (refiriéndose al sistema de transferencias intergubernamentales, particularmente a los recursos del canon y las regalías) para contribuir a reducir las desigualdades espaciales del Perú, que representan cerca de 20 puntos porcentuales más que la media de la OCDE.

En el EMD – Volumen 2 (EMD-2), se han elaborado recomendaciones en tres áreas: el fomento de la **diversificación económica y la productividad, la mejora de la conectividad en transporte y la reducción del empleo informal**, cruciales para el crecimiento inclusivo del Perú.

Según este documento, la productividad laboral en el Perú representa solo cerca de la tercera parte del promedio de los países de la OCDE y que el Perú requiere incrementos significativos para impulsar el crecimiento y alcanzar el estatus de país de ingreso alto. Se añade que aun si el Perú creciera 4,6% del PBI per cápita (que fue el crecimiento de los últimos diez años), sería un país de ingreso alto en el año 2029.

Según la OCDE, financiar políticas integrales para mejorar la productividad exige que el Perú adelante una reforma tributaria que:

- a) Incremente la proporción de impuestos directos (impuestos sobre la renta personal).

- b) Evalúe el impacto de algunos beneficios tributarios.
- c) Haga frente a la evasión y la erosión fiscal.

Respecto a la reducción del empleo informal —que supera el 70% de los trabajadores, que están principalmente ubicados en sectores de baja productividad—, el Perú debe implementar un paquete integral de intervenciones laborales, tributarias y de protección social, acompañadas de políticas de desarrollo productivo. Tales intervenciones deberán:

- a) Mitigar el efecto de la informalidad sobre las condiciones de trabajo, sin reforzar los incentivos para permanecer en la informalidad o, peor aun, creando incentivos para moverse hacia la informalidad. Esto abarca la integración de los sistemas de salud y su expansión progresiva a todos los ciudadanos, así como la extensión de la pensión no contributiva para, gradualmente, buscar la cobertura universal.
- b) Fortalecer los sistemas de inspección y supervisión, reducir los costos de la contratación formal y comunicar efectivamente los beneficios de la formalización.
- c) Reducir los incentivos de las empresas para permanecer pequeñas al simplificar los regímenes tributarios y al reducir los costos administrativos y los costos fijos vinculados a la formalidad.
- d) Unir los esfuerzos de formalización a una amplia estrategia de diversificación productiva, dirigida a la creación de empleos formales y de mejor calidad.

Respecto al **Estudio sobre la gobernanza pública**, se pone énfasis en que un sector público más participativo, transparente, abierto, eficiente y eficaz es esencial para satisfacer las necesidades de los ciudadanos de manera exitosa.

En el estudio, se señala, acerca del proceso de descentralización —trece años después de su lanzamiento—, que el marco legal que lo rige sigue siendo fragmentado, complejo y difícil de implementar. El estudio recomienda una estrategia más proactiva para aumentar la autonomía financiera de los gobiernos regionales, de tal forma que puedan cumplir con sus mandatos adecuadamente para mejorar sus resultados. Asimismo, se sugiere que el Perú mejore sus herramientas de coordinación multinivel y aclare todos los roles y responsabilidades de los gobiernos central, regional y local.

El **Estudio territorial** pone énfasis en la necesidad de adoptar un enfoque más estratégico para invertir en los factores que favorecen el incremento de la productividad. En esta línea, el estudio señala que se debe de adoptar un enfoque amplio para el crecimiento y desarrollo de sus ciudades y áreas rurales, lo que requerirá de políticas integradas, que incluyan:

- a) Una fijación más adecuada de las prioridades de la inversión pública, integrándolas con los marcos fiscales a nivel regional.
- b) Cambios en los sistemas fiscales y de transferencias, junto con un aumento de competencias y capacidades a nivel subnacional.
- c) Mejoras en los sistemas de coordinación horizontal y vertical.

En este documento, se concluye que el nivel regional es el eslabón más débil en el sistema de gobierno del Perú y que deberá ser reforzado para hacer frente a los retos económicos que enfrenta el país. Se añade que los mecanismos actuales de descentralización favorecen la toma de decisiones a nivel nacional o municipal, pasando por alto a las regiones, lo que contribuye a una escasa coordinación entre municipios provinciales y distritales.

En el **Estudio de política regulatoria**, se indica que para continuar con las mejoras significativas en el crecimiento económico, el bienestar y la reducción de la pobreza, se necesita una política regulatoria clara. Uno de los principales hallazgos de este estudio es que los programas y estrategias de política regulatoria están dispersos en los ministerios y agencias, o dentro de oficinas de un ministerio determinado.

Además, se señala que aunque existe una estrategia de simplificación administrativa, no hay una línea de base para medir las cargas administrativas, lo cual puede dificultar la orientación de recursos y la comunicación de resultados. Entre sus recomendaciones, se encuentra medir las cargas administrativas generadas por trámites y obligaciones de información.

Finalmente, en el **Estudio evaluación del desempeño ambiental**, se recomienda completar la estrategia de crecimiento verde del Perú, considerando el papel de las políticas ambientales como motor del crecimiento económico. Para ello, se aconseja reforzar la coordinación entre el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de la Producción y el Ministerio del Ambiente con el fin de asegurar la implementación efectiva de un crecimiento verde con bajas emisiones de carbono, mediante la definición de objetivos ambientales concretos, medibles y consistentes.

De acuerdo con este documento, las consideraciones ambientales planteadas en el párrafo anterior debieran integrarse en el sistema fiscal de la siguiente manera:

- a) Fomentando la aplicación de impuestos ambientales y eliminando gradualmente las exenciones y subsidios perjudiciales para el medio ambiente.
- b) Profundizando la aplicación de criterios ambientales en los impuestos sobre los combustibles y vehículos, teniendo en cuenta su contribución a las emisiones y sus impactos en la salud.

Además, se recomienda incorporar consideraciones ambientales al Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.

Por otro lado, respecto a la utilización de los recursos de las regalías, se sugiere asegurar que dichos recursos fomenten el desarrollo de centros de conocimiento vinculados a la protección ambiental, al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y a la generación de nuevos nichos de competitividad favorables al medio ambiente.

Desde el punto de vista sectorial, en el caso particular de la minería, el Estudio recomienda:

- a) Continuar e intensificar los esfuerzos para eliminar la minería ilegal y formalizar la informal.
- b) Asegurar la plena aplicación del principio de internalización de costos o del principio de “Quien contamina paga”.
- c) Velar para que las rentas asociadas a la explotación del recurso minero contribuyan al desarrollo sostenible del país mediante inversiones a largo plazo en otras formas de capital (humano, físico o natural), con una consideración más equitativa de las realidades sociales y geográficas.

La revisión de los estudios nos permite concluir:

- a) Los aspectos fiscales y tributarios son abarcados transversalmente en varios de los estudios elaborados y difundidos hasta la fecha.
- b) Si bien estos aspectos han sido tratados ampliamente en los estudios reseñados, se encuentra pendiente una sistematización de la agenda de reformas, algo así como una hoja de ruta que indique claramente el conjunto de reformas necesarias y los plazos de implementación.
- c) El Programa País, y la eventual posterior adhesión e incorporación de nuestro país a la OCDE, es una buena oportunidad para profundizar y acelerar las reformas fiscales y tributarias necesarias, en busca de la justicia fiscal.

En esta línea, el objetivo de este documento es contribuir a la sistematización de la agenda de reformas y al planteamiento de una hoja de ruta en busca de la justicia fiscal, que pueda servir de base para futuros estudios que comprendan tareas específicas y cronogramas de implementación.

Con esta finalidad, en el siguiente capítulo II se presenta un diagnóstico global del sistema tributario; en el capítulo III, se desarrollan las reformas transversales para un sistema tributario que busque la justicia fiscal (sistema tributario equitativo); en el capítulo IV, se desarrollan las reformas específicas para un sistema tributario que busque la justicia fiscal; en el capítulo V, se desarrollan la importancia y el rol de las instituciones vinculadas con el proceso de recaudación de impuestos, entre ellas, la administración tributaria. Finalmente, en el capítulo VI, se plantea la hoja de ruta.



II. Diagnóstico global del sistema tributario

Un sistema tributario que tenga como objetivo la justicia fiscal debe ser equitativo; es decir, gravar más a los que más ganan. Igualmente, debe ser eficiente; es decir, recaudar minimizando los costos y las distorsiones de las decisiones económicas de las personas. Equidad y eficiencia no siempre se pueden lograr al mismo tiempo, pero no es imposible. En esto, radica el arte de diseñar y administrar un sistema tributario que busque cumplir con ambos objetivos simultáneamente.

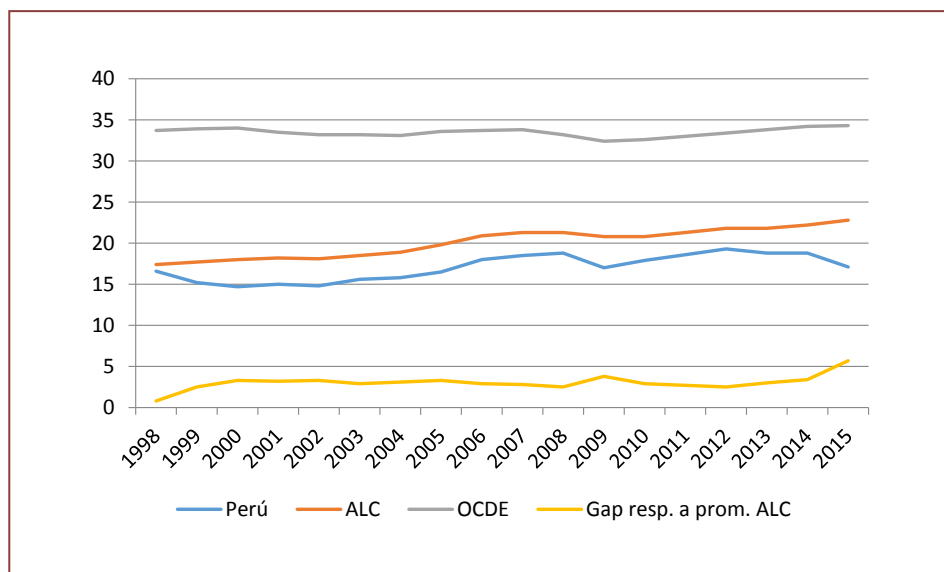
En el presente capítulo, se desarrollan tres temas. En primer lugar, el rendimiento del sistema tributario: la búsqueda de la justicia fiscal requiere como condición *sine qua non*, un sistema tributario que recaude. En segundo lugar, la estructura tributaria: no es lo mismo un sistema tributario basado en la recaudación de impuestos directos, que tienden a ser progresivos y, en consecuencia, ayudan a reducir la desigualdad, que uno basado en la recaudación de impuestos indirectos, que tienden a ser regresivos y, en consecuencia, no contribuyen a reducir la desigualdad. Finalmente, se abordan los aspectos teóricos y empíricos del tema tributación y equidad.

II.1 El rendimiento del sistema tributario

Según la OCDE se requiere un sistema tributario más efectivo para atenuar las brechas socioeconómicas existentes. Un análisis de los niveles de efectividad del sistema tributario, realizado en el presente documento, muestra que estos no solo no son los adecuados, sino que se deterioran año a año.

Así, según datos comparables para el año 2015, en el Perú, la presión tributaria⁴ (17% del PBI) es baja comparada con los países de América Latina y el Caribe (ALC) (23%) y de la OCDE (34%). No solo es más baja, sino que a partir de 2013, las brechas entre la recaudación del Perú, ALC y la OCDE se han ampliado. Así, mientras en ALC y los países de la OCDE la presión tributaria aumentó en un punto del PBI, en el Perú hubo un retroceso de alrededor de dos puntos del PBI.

GRÁFICO 1. PRESIÓN TRIBUTARIA: PERÚ, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, Y OCDE-2015



Fuente: Estadísticas Tributarias en ALC 1990-2015. Elaboración: INDE Consultores.

Como resultado del deterioro de la presión tributaria, en la comparación entre los países de ALC, el nuestro ocupaba, según datos del año 2015, el puesto 21 de 24 países: solo delante de Guatemala, República Dominicana y Panamá (ver cuadro 1)⁵.

Otro indicador que muestra el deterioro absoluto y relativo de los niveles de efectividad del sistema tributario es la brecha con respecto al promedio de la presión tributaria ("gap") de los países de ALC. Mientras que en 1998, a siete años del inicio de la reforma de la Sunat, este "gap" era de menos de un punto del PBI, en el año 2015, el "gap" ha aumentado cerca de seis puntos del PBI. Mientras que la presión tributaria en el Perú

4 De acuerdo con la definición utilizada por la OCDE, la presión tributaria incluye los impuestos municipales y las contribuciones a la seguridad social. Para el año 2015, la presión tributaria, sin incluir estos conceptos (presión impositiva del gobierno central), fue de 14,7%. Datos recientes para el año 2017 ubican la presión tributaria y la presión impositiva del gobierno central en 16% y 12,9% respectivamente.

5 Esta es la peor ubicación de Perú en el ranking, desde 1990. Su mejor ubicación la obtuvo en 1995, año en que ocupó el puesto 12 de 24 países. Este fue un logro de la reforma de la Sunat a partir de 1991.

fue de 17,1%, el promedio de los países de ALC fue de 22,8% (ver la evolución del “gap” cada cinco años desde 1990 hasta 2015 en el cuadro 1).

Es de suma importancia tener una comprensión clara de las causas del deterioro absoluto y relativo de la recaudación. Este análisis es esencial para evaluar las opciones de política disponibles para la recuperación de los niveles de recaudación. Por ello, a continuación, se realiza un análisis más profundo de uno de los principales componentes de la presión tributaria, el cual ha mostrado la mayor variabilidad en el tiempo. Se trata de la presión impositiva.

CUADRO 1. INGRESOS TRIBUTARIOS DE PAÍSES DE ALC EN PORCENTAJE DEL PBI

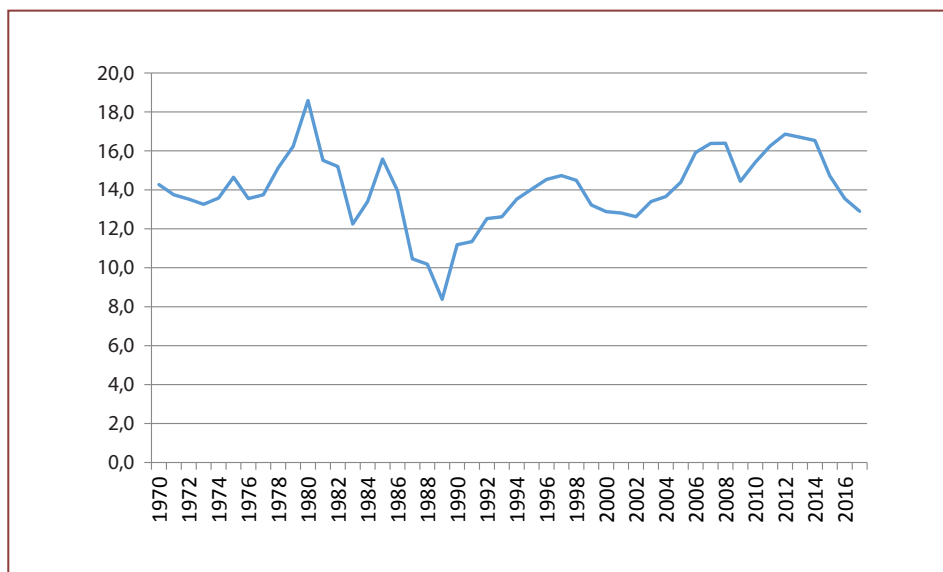
PAÍS	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Argentina	13,7 (13)	18,7 (9)	19,8 (7)	24,5 (5)	29,1 (4)	32,1 (2)
Bahamas	12,3 (15)	14,4 (15)	15,2 (15)	13,8 (19)	16,1 (19)	19,9 (17)
Barbados	23,2 (3)	27,2 (2)	30,2 (2)	29,5 (3)	30,6 (3)	31,3 (4)
Belice	21,8 (6)	19,6 (7)	19,1 (8)	22,3 (8)	26,6 (6)	25,7 (7)
Bolivia	8,3 (20)	13,8 (16)	17,6 (12)	20,0 (10)	20,3 (9)	24,7 (9)
Brasil	25,5 (2)	26,6 (3)	29,6 (3)	32,8 (2)	32,3 (2)	32,0 (3)
Chile	17,0 (10)	18,4 (10)	18,8 (10)	20,7 (9)	19,7 (11)	20,6 (16)
Colombia	10,6 (17)	15,0 (14)	14,6 (17)	18,1 (12)	18,0 (13)	20,8 (15)
Costa Rica	19,9 (7)	15,9 (12)	17,7 (11)	19,6 (11)	20,3 (9)	23,1 (10)
Cuba	29,1 (1)	33,5 (1)	37,2 (1)	41,1 (1)	37,6 (1)	38,6 (1)
Rep. Dom.	7,8 (21)	10,0 (23)	10,8 (23)	11,9 (24)	12,3 (23)	13,7 (23)
Ecuador	7,3 (22)	8,1 (24)	10,3 (24)	12,1 (23)	16,6 (17)	21,0 (12)
El Salvador	10,5 (18)	13,0 (17)	12,1 (22)	13,9 (18)	15,1 (20)	17,3 (20)
Guatemala	9,0 (19)	10,4 (22)	12,4 (21)	13,1 (21)	12,4 (22)	12,4 (24)
Honduras	16,9 (11)	18,9 (8)	16,2 (14)	17,9 (13)	18,1 (12)	21,2 (11)
Jamaica	23,1 (4)	21,8 (5)	22,7 (4)	23,3 (7)	24,9 (8)	25,6 (8)
México	12,4 (14)	11,4 (20)	13,6 (18)	12,6 (22)	14,1 (21)	17,4 (19)
Nicaragua	...	10,9 (21)	13,0 (19)	16,1 (15)	18,0 (13)	20,9 (13)
Panamá	15,9 (12)	18,4 (10)	16,4 (13)	14,4 (17)	17,3 (16)	16,2 (22)
Paraguay	5,8 (23)	12,1 (19)	12,6 (20)	13,8 (19)	16,5 (18)	17,9 (18)
Perú	12,1 (16)	15,9 (12)	14,7 (16)	16,5 (14)	17,9 (15)	17,1 (21)
T y Tobago	22,9 (5)	22,9 (4)	21,1 (6)	26,5 (4)	27,3 (5)	30,9 (5)
Uruguay	19,6 (8)	21,0 (6)	21,6 (5)	23,9 (6)	26,1 (7)	27,0 (6)
Venezuela	18,1 (9)	12,8 (18)	13,6 (18)	15,9 (16)	11,8 (24)	20,9 (13)

Nota: entre paréntesis figura el puesto de cada país en el ranking de cada año.

Fuente: Estadísticas tributarias de América Latina y el Caribe 1990-2015. Elaboración: INDE Consultores.

El principal componente de la presión tributaria es la presión impositiva del gobierno central (indicador que tradicionalmente se utiliza como la presión tributaria). Para este indicador, se cuenta con las series actualizadas del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) desde 1970 hasta 2017.

GRÁFICO 2. PRESIÓN IMPOSITIVA DEL GOBIERNO CENTRAL: 1970-2017



Fuente: BCRP.

Como se observa con claridad en el gráfico 2, la actual coyuntura corresponde a uno de los cuatro episodios de la historia fiscal moderna en los que la presión impositiva del gobierno central ha alcanzado el nivel de 13% del PBI o inferior. Es conveniente hacer un análisis breve de estos cuatro episodios y de cómo se resolvieron dichas crisis de caídas significativas de la presión tributaria.

En el episodio de 1980-1983, la presión impositiva del gobierno central disminuyó desde 18,6% del PBI (nivel al que había llegado por un *boom* del precio de los metales) hasta 12,2%. Las principales causas de esta significativa reducción fueron estas: (i) el fin del *boom* de los metales; (ii) el aumento de exoneraciones y beneficios tributarios de los primeros años del segundo gobierno de Fernando Belaúnde; y (iii) el Fenómeno de El Niño y la desaceleración económica que este conllevó.

Durante el episodio 1985-1989, la presión impositiva del gobierno central disminuyó desde 15,6% hasta 8,4% del PBI. Las razones principales de esta significativa reducción fueron las siguientes: (i) el plan heterodoxo aplicado en los dos primeros años del

primer gobierno de Alan García, que, entre otras medidas, congeló el tipo de cambio y el precio de los combustibles, de los cuales el sistema tributario tenía una altísima dependencia; (ii) la reducción de impuestos, como el impuesto general a las ventas (IGV), cuya tasa llegó a reducirse hasta 6%; (iii) la hiperinflación, que mermó los ingresos reales del gobierno; y (iv) el profundo deterioro de la administración tributaria, que se había iniciado durante los primeros años de la década.

Durante el episodio 1997-2002, la presión tributaria disminuyó desde 14,7% hasta 12,2% del PBI. Las principales causas de esta reducción fueron las siguientes: (i) la desaceleración económica causada por un entorno externo negativo (crisis rusa, mexicana, entre otras); y (ii) el otorgamiento de beneficios tributarios irregulares⁶ a las grandes empresas que se fusionaban, lo que hizo caer significativamente la recaudación del impuesto a la renta.

Durante el episodio 2012-2017, la presión tributaria disminuyó desde 16,9% hasta 12,9% del PBI. Las principales causas de esta reducción fueron estas: (i) el fin del *boom* de los metales, aunque a partir de enero de 2016 se inició un nuevo ciclo ascendente de los precios; (ii) las reformas tributarias de 2015 y 2017. En la reforma tributaria de 2015, se redujeron las tasas del impuesto a la renta de personas y empresas, y en la reforma tributaria de 2017, se aumentó el mínimo no imponible del impuesto a la renta de personas y se creó el régimen MYPE Tributario, que redujo la tasa del impuesto a la renta a empresas con ventas de hasta 1700 unidades impositivas tributarias (UIT) anuales⁷; (iii) la desaceleración económica causada por los escándalos de corrupción de Lava Jato, el brutal ajuste fiscal del gasto público iniciado en octubre de 2016 —que duró hasta mediados de 2017— y el Fenómeno de El Niño, del verano de 2017; finalmente; (iv) el debilitamiento y la descapitalización de la Sunat desde mediados de 2016.

A continuación, se describen las soluciones a las crisis de caídas de la presión tributaria. Como ya se ha señalado, esta descripción se hace con el ánimo de esbozar una salida razonable a la crisis actual. Veamos:

La crisis que estalla en 1983: desaceleración económica y el crecimiento del déficit fiscal que esta conllevó⁸ fueron enfrentados en 1984-1985 con un “programa de estabilización”, que, en lo concerniente a los ingresos públicos, implicaba una política de aumento sostenido de precios de los combustibles (denominados “gasolinazos”),

6 Varias empresas, entre estas las eléctricas, hicieron valer en sus contratos de estabilidad tributaria estos beneficios que se habían derogado a partir de 1999. Como consecuencia, no tributaron impuesto a la renta pese a tener utilidades.

7 En 2017, el valor anual de la UIT fue de S/ 4050; así, 1700 UIT anuales equivalen a S/ 6 885 000.

8 El déficit fiscal alcanzó el 11,6% del PBI.

los cuales, además, se indexaron al dólar. A la par, la política cambiaria incluía minidevaluaciones diarias. Con ello, la presión tributaria se recuperó hasta 15,6%, correspondiendo a los impuestos a los combustibles y a los impuestos al comercio exterior, dependientes del tipo de cambio, cerca de 60% de la recaudación.

En el periodo 1990-1997, la presión tributaria tuvo su mayor ciclo expansivo en la historia fiscal moderna, aumentando desde 8,4% hasta 14,7% del PBI. Las principales causas de este crecimiento fueron estas: (i) las medidas tributarias de emergencia tomadas en agosto de 1990; (ii) la gran reforma y simplificación del sistema tributario efectuada en 1992 y 1993; y (iii) la fundación, construcción y crecimiento institucional de la Sunat, especialmente en el periodo 1991-1995.

En el periodo 2003-2008 —que se interrumpe transitoriamente en el año 2009 y prosigue hasta 2012—, la presión tributaria aumentó desde 12,6% hasta 16,9% del PBI. La principal causa de este incremento fue un nuevo *boom* del precio de los metales.

En resumen, la historia muestra que solo hay tres tipos de opciones de política para resolver las crisis de caídas significativas de la presión tributaria:

- a) La “buena suerte”, que estuvo presente en el periodo 2003-2012, y que también hubo en el periodo 1977-1980.
- b) Las medidas tributarias facilistas y muchas veces antitécnicas, como los gasolinazos aplicados en el periodo 1984-1985.
- c) La reforma tributaria integral y profunda, como la aplicada en el periodo 1990-1997.

Como también lo ha evidenciado la historia, las dos primeras opciones de política son transitorias; por ello, y a la larga, la única opción disponible es la tercera.

En la actual coyuntura económica y política, las autoridades económicas estarían orientadas a resolver la crisis de bajos ingresos tributarios, dependiendo exclusivamente del alza del precio de los metales —que se reinició en enero de 2016—, descuidando la solución de las causas estructurales de los bajos ingresos, lo que iremos desarrollando en las siguientes secciones⁹.

9 A fines de marzo de 2018, luego de una severa crisis política, en medio de revelaciones de videos de presuntas negociaciones con congresistas para evitar su vacancia, el presidente Kuczynski renunció a la Presidencia de la República. El primer vicepresidente Martín Vizcarra asumió como presidente. El nuevo primer ministro, César Villanueva, y el nuevo ministro de Economía, David Tuesta, han manifestado su preocupación por el bajo nivel de los ingresos tributarios. En este contexto estarían evaluando la aplicación de medidas tributarias. La extensión y profundidad de las mismas se conocerá en los próximos meses.

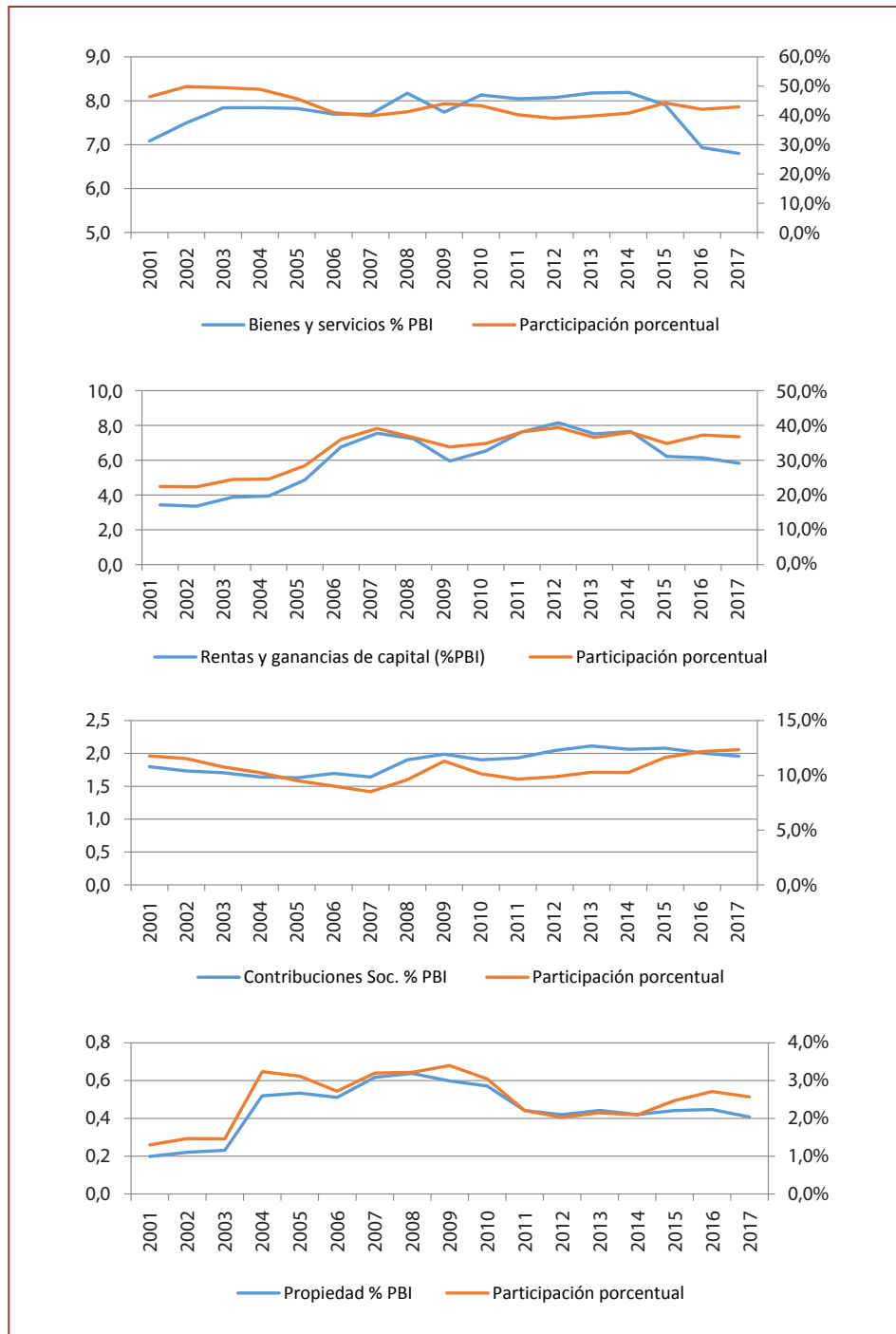
II.2 La estructura tributaria

En la sección anterior, se evaluó el rendimiento del sistema tributario. En esta sección, se dará una mirada a la composición de la recaudación. De acuerdo con Arias (2011), no solo el nivel es importante, también lo es sobre qué tipo de impuestos está basada la recaudación. A continuación, se realiza, en primer lugar, una revisión del tipo de impuestos que durante el periodo 2001-2017 ha sustentado la recaudación, y, en segundo lugar, una comparación por tipo de impuesto con los países de ALC y la OCDE.

Los impuestos que han sustentado la recaudación 2001-2017

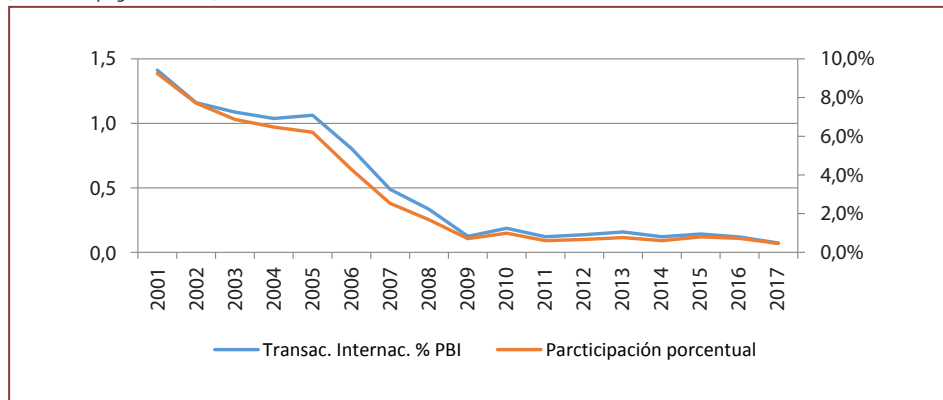
- a) Los impuestos a los bienes y servicios —principalmente el IGV y los impuestos selectivos al consumo (ISC)— son los de mayor importancia. Representan alrededor del 40% de la recaudación, aunque a partir de 2005, perdieron algo de importancia. Su rendimiento creció desde 7% del PBI a inicios de la década pasada hasta alrededor del 8% del PBI hacia fines de esta. Desde 2015, su recaudación ha decaído hasta 6,8% del PBI en 2017.
- b) Los impuestos a la renta y a las ganancias de capital son los segundos en orden de importancia. Su participación se encuentra alrededor del 37%, nivel en el que se encuentran desde el año 2006. A inicios de la década pasada, apenas superaban el 20%. Su rendimiento mejoró significativamente desde inicios de la década pasada, cuando este porcentaje era equivalente a 3-4% del PBI. Alcanzó un pico de 8,2% del PBI en el año 2012, para luego decrecer a niveles de 6% del PBI, en los que se encuentra actualmente. Estas variaciones en el rendimiento han estado asociadas a la volatilidad de los precios de los *comodities*.
- c) Las contribuciones sociales representan alrededor de 12% de la carga fiscal y su rendimiento ha crecido gradualmente hasta alcanzar alrededor de 2% del PBI. En los últimos años, el rendimiento muestra un estancamiento y algo de descenso.
- d) Los impuestos a la propiedad tienen poca importancia. Representan menos de 3% de la carga fiscal y su rendimiento no supera el 0,5% del PBI. Luego de aumentar hasta el año 2010, tanto la participación como el rendimiento han disminuido en los últimos años.
- e) Finalmente, los impuestos a las transacciones internacionales han perdido gradualmente importancia. En la actualidad, representan menos del 1% de la carga fiscal y su rendimiento es inferior al 0,5% del PBI. (El gráfico 3 siguiente, resume la información desarrollada).

GRÁFICO 3. RENDIMIENTO Y PARTICIPACIÓN % DE PRINCIPALES IMPUESTOS



(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

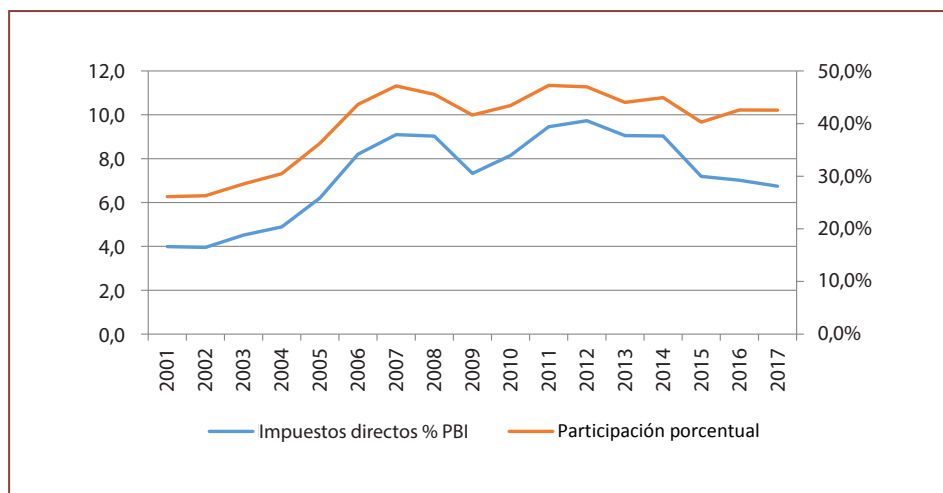


Fuente: Sunat, BCRP. Elaboración: INDE Consultores.

Un indicador simple y transparente de la equidad del sistema tributario corresponde a i) la participación de los impuestos directos en el total de la recaudación; y ii) el monto de impuestos directos recaudados.

Respecto a la participación en el total recaudado, ha habido una disminución, desde alrededor del 47% —nivel que se alcanzó en los años 2007 y 2011— hasta el 42,6% actual. Con relación al monto de impuestos directos recaudados, desde el año 2012, estos muestran una tendencia decreciente (ver gráfico 4), tanto por la disminución del precio de *comodities* como por las reformas tributarias ya descritas (la recaudación ha disminuido en tres puntos porcentuales del PBI desde 9,7 hasta 6,7%).

GRÁFICO 4. RENDIMIENTO Y PARTICIPACIÓN DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS



Fuente: Sunat, BCRP. Elaboración: INDE Consultores.

En cuanto a la comparación internacional, si bien la participación de los impuestos a los bienes y servicios en los países de ALC es similar, e incluso mayor, los países de la OCDE muestran una estructura diferente, en la que predomina la participación de los impuestos directos y de las contribuciones sociales. Veamos, según datos del año 2015:

- a) En el Perú, el 36,1% de la recaudación provino de impuestos a la renta y el 2,3%, de impuestos al patrimonio. Aparte, el 12,4% provino de impuestos a las contribuciones sociales y el 47,9%, de impuestos a los bienes y servicios.
- b) En ALC, el 27,2% de la recaudación proviene de impuestos a la renta y el 3,4%, de impuestos al patrimonio. Las contribuciones sociales aportan el 16,4%. Asimismo, el 49,6% proviene de impuestos a los bienes y servicios.
- c) En los países de la OCDE, el 33,7% de la recaudación proviene de impuestos a la renta y el 5,6%, de impuestos a la propiedad. Las contribuciones sociales aportan el 26,2% y los impuestos a los bienes y servicios aportan el 32,6%.

Con relación al rendimiento de los principales impuestos, el cuadro 2 nos permite obtener conclusiones importantes respecto a la carga fiscal:

- a) En el caso del impuesto a la renta, la recaudación en el Perú es similar al promedio de ALC, pero inferior al promedio de los países de la OCDE. Cuando se identifica la recaudación de renta de personas, la diferencia entre lo recaudado en los países de ALC y los de la OCDE es enorme. En los últimos, se recauda cuatro veces más que en el Perú, tomando en cuenta los ratios con respecto al PBI. El caso del Perú inclusive es peor, puesto que en renta de personas recaudamos un monto menor al promedio de nuestros vecinos.
- b) En el caso de las contribuciones sociales, encontramos la otra diferencia significativa: la recaudación que se obtiene en el Perú es inferior tanto al promedio de los países de ALC como al de los países de la OCDE. En el primer caso, las diferencias son de cerca de 2 puntos del PBI, y en el segundo, de 7 puntos del PBI.
- c) En el caso de los impuestos que gravan la propiedad o el patrimonio —que por lo general son impuestos de menor rendimiento—, lo que se recauda en el Perú equivale a la mitad de lo que se recauda en promedio en los países de ALC y a menos de la cuarta parte de lo que se recauda en promedio en los países de la OCDE.
- d) Finalmente, en el caso de los impuestos a los bienes y servicios, lo recaudado en el Perú es inferior a lo recaudado en promedio en los países de ALC y de la OCDE, aunque las diferencias no son tan significativas como en el caso de los impuestos directos y de las contribuciones sociales.

CUADRO 2. RENDIMIENTO DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS EN EL PERÚ, ALC Y LA OCDE (% PBI)

	RENTA Y UTILIDADES		CONTRIBUCIONES SOCIALES	PLANILLA	PATRIMONIO	BIENES Y SERVICIOS		OTROS
	TOTAL	DE LOS CUALES: IRPN				TOTAL	DE LOS CUALES: IVA	
Perú 2015	6,2	1,8	2,1	0,0	0,4	8,2	7,0	0,2
LAC - 24 (2015)	6,2	2,2	3,8	0,2	0,8	11,2	6,3	0,6
OCDE (2015)	11,6	8,6	9,1	0,4	1,9	11,0	s.i.	0,2

Fuente: Estadísticas tributarias de América Latina y el Caribe 1990-2015. Elaboración: INDE Consultores.

Podemos concluir que las diferencias más significativas entre la recaudación del Perú y la OCDE se encuentran en la recaudación del impuesto a la renta de personas, las contribuciones sociales y los impuestos a la propiedad. Cualquier programa para aumentar la recaudación en el Perú debería poner énfasis en los tres rubros indicados. Dos de estos tres tributos se analizan con profundidad en el capítulo IV.

II.3 La tributación y la equidad

A través de los años, la equidad se ha constituido con mayor o menor énfasis en uno de los atributos deseables de cualquier sistema tributario. No obstante, persisten aún dos corrientes o modelos de política fiscal.

Los seguidores del primer modelo consideran que los impuestos deberían servir primordialmente para recaudar, dejando el rol redistributivo, al gasto público. Por ello, persiguen un sistema tributario simple y de tasas bajas: recomendaciones, por excelencia, que se derivan de la eficiencia.

La teoría económica señala que, generalmente, todo impuesto genera una pérdida irreparable de eficiencia. Dicha pérdida está asociada al cambio de comportamiento que producen los impuestos, cambio que responde a dos factores: (i) el nivel de las tasas impositivas: a mayores tasas, mayor es el cambio potencial de comportamiento; y (ii) las elasticidades de demanda y oferta de los bienes gravados. Si gravamos solo unos bienes, será sencillo para los consumidores encontrar sustitutos y no consumir o producir los productos gravados.

Las recomendaciones sencillas derivadas de los modelos que persiguen la eficiencia son que se requiere un sistema tributario de pocos impuestos, de tasas moderadas y de aplicación general, es decir, sin exoneraciones tributarias.

Los seguidores del segundo modelo consideran que no solo recaudar es importante, sino también quiénes pagan los impuestos. El sistema debe buscar la equidad. La

principal justificación de este modelo se encuentra en las profundas desigualdades de América Latina. Juan Pablo Jiménez señala:

Los elevados niveles de desigualdad distributiva son uno de los rasgos más característicos de la situación económica y social en América Latina, donde un pequeño porcentaje de la población concentra gran parte de la riqueza mientras un significativo número de sus habitantes se encuentran por debajo de los niveles de subsistencia. Esto hace particularmente importante la acción del Estado respecto de políticas distributivas, tanto a través del uso de instrumentos relacionados con el gasto público como aquellos que se encuentran vinculados con los sistemas tributarios¹⁰.

Las teorías tradicionales de la equidad nos hablan de la equidad horizontal y de la equidad vertical: la primera alude a que dos sujetos con el mismo nivel de ingreso deben tributar lo mismo y la segunda, a que si un sujeto tiene un ingreso mayor debe tributar más. La equidad horizontal no está reñida con la eficiencia; al contrario, es parte de ella. Los sistemas tributarios con exoneraciones tributarias violan el principio de equidad horizontal, puesto que, por ejemplo, hay dos actividades económicas con el mismo nivel de utilidades, una paga impuestos y la otra no, porque está exonerada: no hay equidad horizontal. En cambio, la equidad vertical puede estar reñida con la eficiencia, puesto que por un lado, promueve tasas efectivas mayores para las personas de altos ingresos, y esto puede incentivar fuertemente cambios de comportamiento. Por otro, lado los sistemas tributarios que buscan la equidad, son por lo general de mayor complejidad, lo cual se opone a las recomendaciones de la eficiencia.

Por lo tanto, suele haber en muchas ocasiones un *trade-off* entre eficiencia y equidad. A mayor eficiencia, menor equidad y viceversa. Un ejemplo claro de este *trade-off* se da en el caso del impuesto a la renta de las personas, para el que durante décadas se ha buscado una mayor progresividad del impuesto, es decir, gravar con tasas efectivas más altas a las persona de más altos ingresos y proteger a las personas de más bajos ingresos con tasas efectivas más bajas o inclusive tasas nulas. El resultado de esta política ha sido un impuesto a la renta que recauda muy poco e incapaz de redistribuir ingresos.

Recientes teorías de la equidad utilizan el concepto de la desigualdad de los ingresos. Así, un sistema tributario equitativo es aquel que consigue reducir dicha desigualdad, mientras que un sistema tributario no equitativo no lo consigue. Para medir la desigualdad de ingresos, un indicador muy utilizado en la literatura es el coeficiente de Gini, de manera que se compara el Gini antes de impuestos con el Gini después de impuestos. Si este último es menor, se dice que el sistema tributario es equitativo.

10 <http://www.nuevospapeles.com/nota/8156-equidad-y-sistema-tributario-en-america-latina>

Los sistemas tributarios europeos han logrado reducir el coeficiente de Gini en varios puntos, mientras que los sistemas tributarios de ALC no han tenido un éxito similar. Es importante tener en cuenta que los sistemas tributarios consiguen la reducción de la desigualdad mediante dos canales: (i) el rendimiento de los impuestos destinados al gasto social; y (ii) los impuestos directos. Jiménez (2017) señala:

En términos generales, la política tributaria tiene dos maneras de influir en la distribución del ingreso. En primer lugar, mediante el nivel de los ingresos fiscales que pueden destinarse para el financiamiento del gasto social y, en segundo, a través de los impuestos directos, como por ejemplo, la imposición a la renta y a los patrimonios. De esta forma, para aumentar el impacto redistributivo de la política fiscal, no solo interesa generar una cierta cantidad de recursos que financien el gasto público (y en particular el social) sino que es importante tener en consideración los segmentos de la población que aportan estos fondos¹¹.

CUADRO 3. COEFICIENTES DE GINI ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS PÚBLICAS ALREDEDOR DE 2011 EN PAÍSES DE ALC

PAÍS	INGRESO DE MERCADO (A)	INGRESO BRUTO SOLO CON PENSIONES (B) (B = A + PENSIONES PÚBLICAS)	INGRESO BRUTO (C) (C = B + TRANSFERENCIAS PÚBLICAS EN EFECTIVO)	INGRESO DISPONIBLE EN EFECTIVO (D) (D = C - ISR - CSS)
Argentina	0,536	0,490	0,484	0,469
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,502	0,493	0,491	0,487
Brasil	0,573	0,528	0,518	0,502
Chile	0,546	0,526	0,510	0,499
Colombia	0,531	0,537	0,531	0,531
Costa Rica	0,528	0,510	0,503	0,491
Ecuador	0,481	0,467	0,461	0,453
El Salvador	0,429	0,432	0,430	0,420
Honduras	0,551	0,546

11 <http://www.nuevospapeles.com/nota/8156-equidad-y-sistema-tributario-en-america-latina>

PAÍS	INGRESO DE MERCADO (A)	INGRESO BRUTO SOLO CON PENSIONES (B) (B = A + PENSIONES PÚBLICAS)	INGRESO BRUTO (C) (C = B + TRANSFERENCIAS PÚBLICAS EN EFECTIVO)	INGRESO DISPONIBLE EN EFECTIVO (D) (D = C - ISR - CSS)
México	0,496	0,494	0,484	0,460
Nicaragua	0,465	0,464	0,465	0,452
Panamá	0,532	0,519	0,514	0,504
Paraguay	0,523	0,524	0,523	0,520
Perú	0,482	0,477	0,475	0,465
República Dominicana	0,555	0,555	0,551	0,545
Uruguay	0,449	0,411	0,400	0,381
Venezuela (República Bolivariana de)	0,393	0,384	0,384	0,379

Fuente: CEPAL/IEF "Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en AL y la UE".

Nota: ISR= Impuesto sobre la renta. CSS= Contribuciones a la seguridad social.

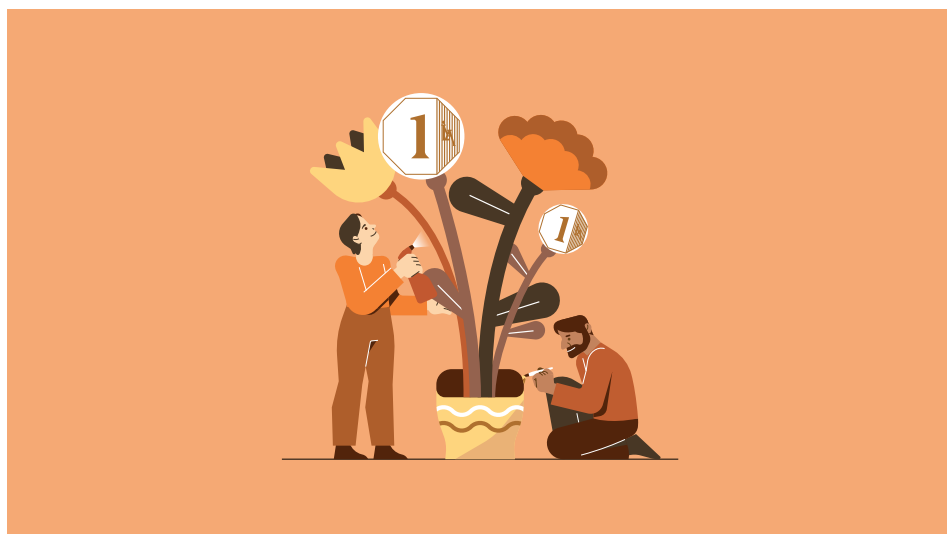
La Comisión Económica para América Latina y el Instituto de Estudios Fiscales en CEPAL e IEF (2014) evalúan el impacto de la política fiscal en la redistribución en América Latina y la Unión Europea. Para ello, toman en consideración los programas de gasto de pensiones públicas y transferencias en efectivo, los pagos del impuesto a la renta y las contribuciones a la seguridad social. Las mediciones se realizan en fechas próximas del año 2011. Encuentran que en tres países hay un impacto significativo en el Gini: Brasil (-7,1 puntos), Uruguay (-6,8) y Argentina (-6,7). Además, encuentran un impacto en menor medida en Chile (-4,7puntos) y Costa Rica (-3,7). Aparte, en siete países encuentran un impacto en el Gini menor a 2 puntos. En este grupo de países, están el Perú con una disminución del Gini de solo 1,7 puntos (ver cuadro 3). Estas reducciones en la desigualdad son muy pequeñas si se las compara con los países de la Unión Europea, en donde "la redistribución fiscal vía impuestos y transferencias monetarias reduce en promedio 15 puntos el coeficiente de Gini", señalan.

Las mediciones de la desigualdad que emplean el coeficiente de Gini han sido criticadas por varios autores debido a que al utilizar encuestas de hogares existen limitaciones para captar los ingresos de la parte alta de la distribución del ingreso (Amarante y Jiménez, 2015). Según el citado estudio, una alternativa que ha ganado importancia en los últimos años es la utilización de microdata proveniente de las declaraciones

juradas de impuestos, cuyo trabajo pionero consistió en la reconstrucción de los altos ingresos de Francia a largo plazo (Piketty, 2013).

La utilización de datos de las declaraciones juradas que poseen las administraciones tributarias permite incorporar la información faltante del 1% más rico de la población, y con esta, reconstruir los índices de Gini. Amarante y Jimenez (2015) presentan los resultados de investigaciones realizadas en Argentina, Colombia y Uruguay empleando los índices de Gini corregidos. Existe un amplio camino de investigación con el uso de información de las declaraciones juradas de impuestos en el Perú¹².

12 La utilización de microdata de las declaraciones juradas de impuestos no viola la reserva tributaria si en los datos no se identifica el número de Registro Único de Contribuyentes.



III. Las reformas transversales para un sistema tributario equitativo

Los bajos niveles de recaudación que enfrenta nuestro país pueden deberse a varias causas. A continuación, se revisan los factores que determinan el nivel de la recaudación de impuestos, desde el punto de vista estructural, con miras a identificar aspectos transversales para futuras reformas tributarias:

- 1) El nivel de las tasas impositivas
- 2) Las exoneraciones, beneficios tributarios y deducciones
- 3) Los regímenes especiales

III.1 El nivel de las tasas impositivas

El primer factor que explica el mayor o menor rendimiento de los principales impuestos es el nivel de las tasas impositivas.

- a) En el caso del impuesto al valor agregado (IVA), la tasa vigente en el Perú, que es de 18%, supera al promedio de ALC, que es de 15,2%, pero es inferior al promedio de la OCDE, que es de 19,2%.
- b) En el caso del impuesto a la renta de empresas, desde el año 2004 hasta el año 2014, la tasa general fue de 30%. Para los años 2015 y 2016, dicha tasa disminuyó a 28%¹³, y a partir del año 2017, se elevó a 29,5%. Esta tasa es ligeramente superior al promedio de ALC, pero es superior al promedio de los países de la OCDE.

13 La reforma tributaria de 2014 aprobó dos reducciones adicionales hasta 26%.

- c) En el caso del impuesto a la renta de las personas, la reciente reducción de la tasa mínima (aquella con la que se inicia la escala) es inferior con relación tanto al promedio de ALC como al de la OCDE. En cambio, respecto a la tasa máxima, esta es superior al promedio de ALC, pero muy inferior al promedio de la OCDE.

En conclusión, si nos comparamos con los países de ALC, nuestras tasas son en casi todos los casos, a excepción de la tasa mínima del impuesto a la renta personal, superiores al promedio de la región. Este factor no es, en consecuencia, la causa de nuestra baja recaudación en comparación con nuestros vecinos.

Si nos comparamos con los países de la OCDE, nuestras tasas sí son más bajas, salvo en el caso de la tasa del impuesto a la renta de las empresas (ver cuadro 4), en el que la tendencia mundial que se está observando es de una reducción.

CUADRO 4. TASAS IMPOSITIVAS EN EL PERÚ, ALC Y LA OCDE

	IVA	IRE	IRP MIN	IRP MAX	N.º DE TRAMOS DEL IRP
Perú	18	29,5	8	30	5
LAC-20	15,2	28,5	11,2	28,2	4,4
OCDE	19,2	25,0	10,8	43,6	4,9

Fuente: CIAT, OCDE. Elaboración: INDE Consultores.

III.2 Las exoneraciones y los beneficios tributarios

El segundo factor que afecta transversalmente la recaudación de impuestos son las exoneraciones, beneficios tributarios o, en general, los gastos tributarios. Se denominan gastos tributarios, de acuerdo con CEPAL, a los ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar concesiones tributarias —que benefician de manera particular a algunos contribuyentes, actividades o regiones— y que tienen por objetivo financiar determinadas políticas públicas.

Los denominados gastos tributarios (es decir, el dinero que se deja de recaudar) han tenido una tendencia creciente (ver cuadro 5). Desde 2012, el monto potencial dejado de recaudar ha aumentado desde S/ 10 000 millones hasta S/ 15 000 millones. Actualmente, esto representa el 2,24% del PBI. Lo que podría recaudarse a corto plazo si se eliminasen los gastos tributarios, sería más de S/ 11 000 millones, lo que equivale al 1,63% del PBI, cerca de la mitad del déficit fiscal actual.

CUADRO 5. GASTOS TRIBUTARIOS EN EL PERÚ (2011-2016)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Potencial (mill. S/.)	10 039	10 893	12 510	13 972	14 005	15 493
% PBI	1,94%	1,91%	2,01%	2,21%	2,30%	2,24%
Corto plazo (mill. S/.)	7584	7847	9008	10 189	10 144	11 281
% PBI	1,47%	1,37%	1,42%	1,61%	1,54%	1,63%

Fuente: MEF – Marco Macroeconómico Multianual (varios años).

Arias y Peñaranda (2016) identificaron los dieciséis principales gastos tributarios de un total de más de cien. Este grupo representa el 94% del gasto tributario potencial y el 87% del gasto tributario a corto plazo. El cuadro 6 presenta estos dieciséis gastos tributarios en orden de importancia por su contribución potencial a la recaudación en caso de su eliminación.

Una revisión de estos nos lleva a concluir que en la mayor parte de ellos la viabilidad política de su eliminación es baja a corto plazo. Tal es el caso de las exoneraciones que benefician a la venta de productos agrícolas o a las ventas en la Amazonía, de las prestaciones de servicios de entidades educativas o de la compensación por tiempo de servicio (CTS) de los trabajadores. En el caso de las exoneraciones de la Amazonía, se ha intentado sin éxito sustituirlas por transferencias directas a los departamentos para financiar gastos de infraestructura de los gobiernos regionales. En otros casos, como los beneficios a entidades educativas privadas, las modificaciones podrían implicar cambios constitucionales.

CUADRO 6. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS

TRIBUTOS	DESCRIPCIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO	% PBI	
		POTENCIAL	CORTO PLAZO
IGV	Exoneración de insumos y productos agrícolas	0,41	0,13
IGV	Amazonía (incluye importaciones)	0,34	0,11
IGV	Prestación de servicios entidades educativas	0,21	0,21
IRP	Inafectación CTS	0,20	0,20
IGV	Inafectación servicios de crédito de bancos	0,11	0,11
IGV	Inafectación pólizas de seguro de vida	0,10	0,10

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

TRIBUTOS	DESCRIPCIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO	% PBI	
		POTENCIAL	CORTO PLAZO
Ad valorem	<i>Drawback</i>	0,10	0,10
IGV	Superposición exoneración productos agrícolas y Amazonía	0,09	0,02
IGV, ISC	Exoneración venta de combustibles en Amazonía	0,06	0,06
IGV	Exoneración servicio de transporte público	0,06	0,06
IGV	Régimen recuperación anticipada	0,05	0,05
IGV	Inafectación a juegos y apuestas	0,05	0,05
IRE	Crédito por reinversión y exoneración universidades privadas	0,04	0,04
IGV	Inafectación servicios de AFP y seguros	0,03	0,03
IGV	Devolución actividades exploración hidrocarburos	0,03	0,03
IRE	Tasa 15% sector agropecuario	0,02	0,02
TOTAL (16)		1,90	1,32
TOTAL GENERAL		2,03	1,51
TOTAL (16)/TOTAL GENERAL		94%	87%

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual. Elaboración propia.

No obstante, se podría avanzar en la eliminación gradual de nueve de estos dieciséis gastos tributarios: (i) los correspondientes al IGV y al ISC en la Amazonía, sustituyéndolos por inversión directa en la región, como se hizo en el caso San Martín; (ii) los del IGV de servicios educativos realizados por entidades privadas; (iii) la inafectación del impuesto a la renta del CTS; (iv) la inafectación del IGV de pólizas de seguro de vida; (v) el *drawback* "ciego" que actualmente se aplica; (vi) la exoneración de venta de combustible en la Amazonía; (vii) los del IGV a juegos y apuestas; (viii) el crédito por reinversión y la exoneración del impuesto a la renta de universidades privadas; y (ix) la tasa de 15% del sector agropecuario moderno.

III.3 Los regímenes especiales

La relación entre tamaño de empresas, informalidad y productividad ha sido largamente desarrollada en la literatura. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), 2017, las empresas informales son típicamente menos productivas que las empresas formales. En consecuencia, a mayor predominio de empresas informales en la economía, menor será la productividad del país.

Asimismo, según el FMI (2017), varios estudios han demostrado que la política tributaria y la administración tributaria afectan, mediante distintos canales, el predominio de la informalidad y, en consecuencia, de la baja productividad.

Un canal que parece ser importante son los tratamientos tributarios preferenciales basados en el tamaño de las empresas, en la medida que dichos tratamientos preferenciales retrasan el crecimiento de las empresas.

Los regímenes simplificados para pequeños contribuyentes (RTSP) existen en casi todos los países de América Latina, así como varias justificaciones para la existencia de tales regímenes, entre las cuales están el hecho de lograr:

- a) Mayor formalidad: propiciar una mayor formalidad y la consiguiente ampliación de la base tributaria de contribuyentes.
- b) Menor costo de cumplimiento: propiciar reducciones en los costos de cumplimiento tributario de un grupo de contribuyentes sobre quienes podría recaer en mayor magnitud.
- c) Costo-eficiencia: reducir los costos de administrar el cumplimiento de obligaciones tributarias de un número grande de pequeños contribuyentes (de relativo poco interés fiscal).
- d) Menor evasión: reducir el incumplimiento tributario originado por un grupo de contribuyentes formales que enfrentan elevados costos de cumplimiento tributario.
- e) Mejor determinación: facilitar la determinación correcta de las obligaciones tributarias de ciertos contribuyentes.

El diseño del RTSP es crucial. Hay dos variables importantes en el diseño: el umbral de ingresos para pertenecer al RTSP y el diferencial de tasas entre el contribuyente del régimen general y el contribuyente del RTSP. Si el valor de estas dos variables es elevado, el riesgo de promover la atomización de contribuyentes y de desincentivar el crecimiento de la productividad es mayor.

El FMI (2017), además, señala que las tasas diferenciadas según tamaño de empresas pueden resultar en una mala asignación de recursos, si ocurre que las empresas más productivas eligen permanecer pequeñas con el fin de no superar el umbral de ingresos para pertenecer al RTSP y, de esta forma, no aprovechan las ventajas de las economías de escala y alcance. Encuestas de empresas y estimados del FMI demuestran que las empresas con diez o más años de antigüedad son más pequeñas en países que tienen tasas diferenciadas para pequeños contribuyentes que en países en donde estas tasas diferenciadas no existen.

La evidencia en el Perú es muy significativa al respecto. De acuerdo con Arias (2009a), el Régimen Único Simplificado (RUS) se caracterizaba por un tope de ingresos elevado en comparación con los RTSP de una muestra de países de ALC¹⁴. Si bien el tope del RUS se corrigió en la reciente reforma tributaria de 2017, en esta se creó un nuevo régimen simplificado para micro y pequeñas empresas, lo que vendría a ser el tercer régimen de este tipo que coexiste con los otros dos:

- a) El RUS, mediante el cual las empresas pagan una cuota fija mensual en sustitución del IGV y del impuesto a la renta, se divide en dos categorías, aparte de la categoría especial. La primera es para empresas que venden hasta S/ 5000 anuales y la segunda, para empresas que venden hasta S/ 8000 anuales; la cuota fija mensual es de S/ 20 y S/ 50 respectivamente. Además, está la categoría especial, que es para empresas que vendiendo hasta S/ 60 000 anuales, se dedican a la venta de productos exonerados del IGV en mercados de abastos (tales como venta de frutas, hortalizas, legumbres, tubérculos, raíces, semillas) o se dedican al cultivo de productos agrícolas y los venden en estado natural.
- b) El Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER) es para empresas que venden hasta S/ 540 000 anuales. Estas empresas pagan el 1,5% de sus ingresos mensuales.
- c) El Régimen MYPE Tributario (RMYPE) es para empresas que venden hasta un monto de S/ 7 262 500¹⁵. Estas empresas deben cumplir con las normas del régimen general del impuesto a la renta, en algunos casos, como la tenencia de libros, normas simplificadas. Por un primer tramo de utilidades¹⁶, pagan una tasa de 10,0%, en lugar de la tasa general de 29,5%.

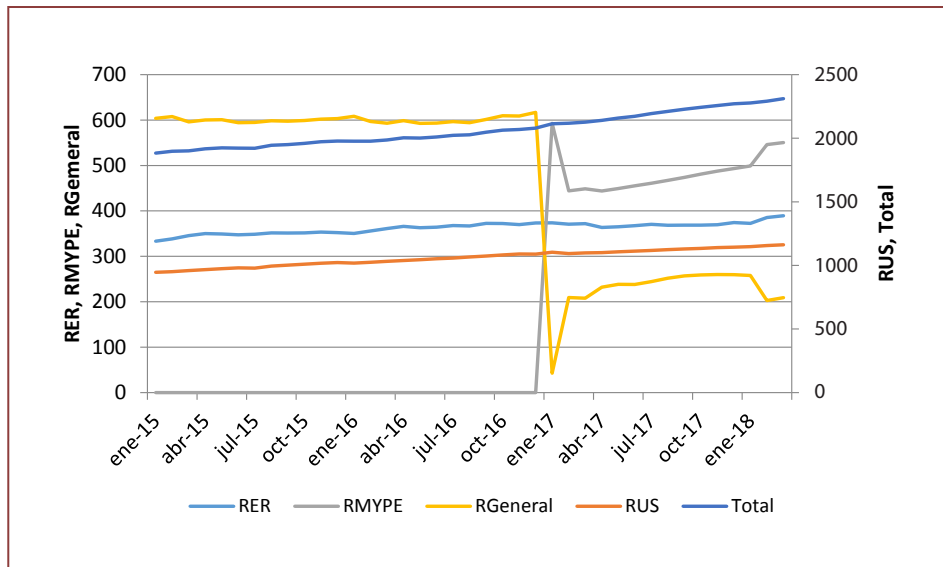
El primer problema con los regímenes simplificados es el alto porcentaje de contribuyentes acogidos, respecto del total de empresas, el cual está creciendo año a año. A inicios del año 2015, el 68% de las empresas pertenecía a algún régimen simplificado. Este porcentaje aumentó ligeramente a 70% a fines de 2016. Con la reforma tributaria de 2017 y la creación del RMYPE, el 89% de empresas pertenece a algún régimen simplificado.

14 El RUS se crea en 1992 con un tope anual de ingresos de S/ 96 000. Sucesivas reformas elevaron este tope a S/ 360 000. La última reforma tributaria, vigente a partir de 2017, redujo el tope al nivel original.

15 1750 unidades impositivas tributarias (UIT). UIT 2018 = S/ 4150.

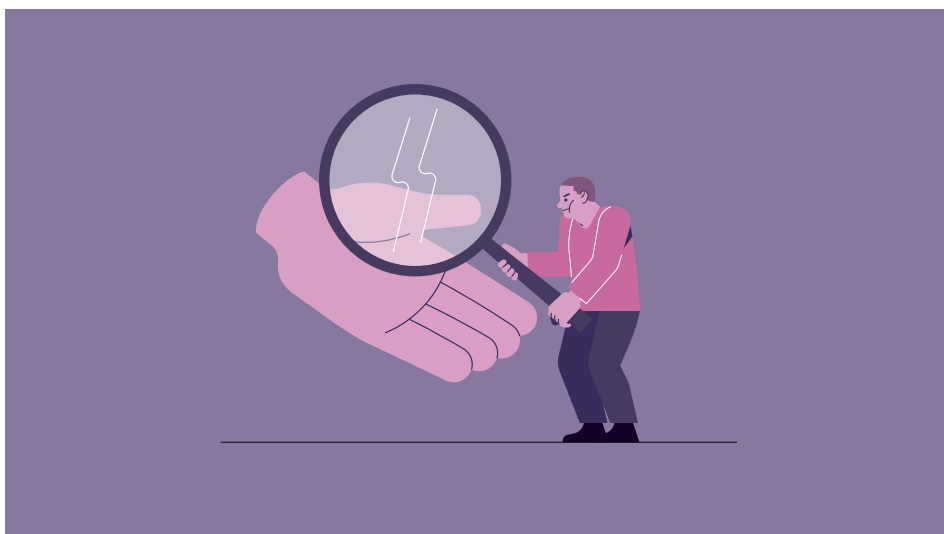
16 Este primer tramo de utilidades es de 10 UIT, equivalentes a S/ 41 500 para el año 2018.

GRÁFICO 5. NÚMERO DE CONTRIBUYENTES SEGÚN RÉGIMEN TRIBUTARIO (EN MILES)



Fuente: Sunat. Elaboración: INDE Consultores.

Como se observa en el gráfico 5, la reforma tributaria no ha resuelto este problema; por el contrario, lo ha agravado. Esta supuso un traslado masivo de los contribuyentes, del régimen general al nuevo RMYPE Tributario. Se estima que más de 400 000 empresas se trasladaron, atraídas por las tasas más bajas. La reforma también ha impactado en la creación de nuevas empresas, las que mayoritariamente se están acogiendo al nuevo RMYPE. Lo que aún falta por dilucidar es si estas nuevas empresas lo son realmente o provienen de reorganizaciones que se estarían produciendo en las empresas más grandes del régimen general. Finalmente, pese a que se han eliminado categorías del RUS y se ha disminuido el tope de ingresos para ingresar a este régimen, no ha ocurrido una disminución significativa en el número de empresas que se acogen, lo que al parecer si estaría ocurriendo en el RER.



IV. Las reformas específicas para un sistema tributario equitativo

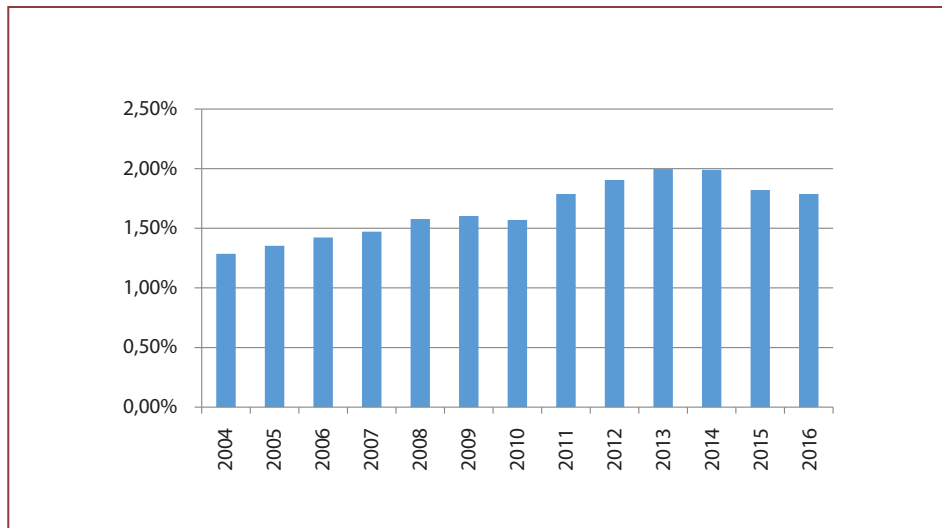
En este capítulo, se desarrollan las reformas específicas requeridas para mejorar la equidad del sistema tributario.

IV.1 El impuesto a la renta personal

El impuesto a la renta personal (IRP) es un impuesto equitativo si se encuentra bien diseñado y su recaudación es eficaz. En el Perú, la recaudación del citado impuesto enfrenta un conjunto de desafíos.

El primer desafío es su bajo rendimiento. El gráfico 6 nos muestra que pese a su crecimiento sostenido desde el año 2004 hasta 2014, la recaudación apenas alcanzó en su mejor momento el 2% del PBI. Como se vio en el punto II.2, este rendimiento es inferior al 2,2% —que es el promedio de ALC— y considerablemente menor a lo recaudado en los países de la OCDE, cuyo aporte, según datos de 2015, es en promedio equivalente a 8,6% del PBI.

GRÁFICO 6. IRP 2004-2016 (% DEL PBI)



Nota: IRP generado en cada año (pagos a cuenta + regularización). No se consideran devoluciones.
Fuente: BCRP. Elaboración: INDE Consultores.

El segundo desafío es que ha sido impactado negativamente por dos reformas sucesivas en los años 2014 y 2016:

- i) En la reforma tributaria de 2014, que se da en un contexto de desaceleración de la economía, se ajustaron tramos y tasas. Estos ajustes impactaron negativamente en la recaudación, la que se redujo de 2,00% del PBI, en los años 2013 y 2014, a 1,82% del PBI, en el año 2015 y, luego, a 1,79% del PBI en 2016 (para una evaluación de la reforma de 2015, ver recuadro 1).
- ii) En la reforma de 2016, que se da en un contexto de cambio de gobierno, se aumentó la deducción para rentas del trabajo de siete a diez UIT, siempre que estuvieran sustentadas en determinados gastos¹⁷. Se espera la regularización de marzo-abril de 2018 para evaluar los resultados de esta reforma, pero se estima que habría una caída adicional.

17 Los gastos que podrán deducirse son arrendamiento de inmuebles (30%); intereses de créditos hipotecarios destinados a primera vivienda (100%); honorarios de médicos y odontólogos (30%); servicios de abogado, arquitecto, enfermero, obstetra, tecnólogo médico, analista de sistemas, ingeniero, intérprete, entrenador deportivo, nutricionista, fotógrafo, psicólogo, veterinario (30%); y aportaciones a EsSalud que se realicen por los trabajadores del hogar (100%).

RECUADRO 1. LA REFORMA TRIBUTARIA DEL IRP - 2014

La Ley N.º 30296, publicada el 31 de diciembre de 2014, vigente a partir del 1 de enero de 2015, modificó los tramos y tasas del IRP, correspondientes a las rentas del trabajo (trabajo independiente y dependiente). La escala que regía desde el año 2003 era la siguiente:

Suma de la renta neta del trabajo y renta de fuente extranjera	Tasa
• Hasta 27 UIT	15%
• Por el exceso de 27 UIT y hasta 54 UIT	21%
• Por el exceso de 54 UIT	30%

La nueva escala vigente desde el año 2015 es la siguiente:

Suma de la renta neta de trabajo y de la renta de fuente extranjera	Tasa
• Hasta 5 UIT	8%
• Más de 5 UIT hasta 20 UIT	14%
• Más de 20 UIT hasta 35 UIT	17%
• Más de 35 UIT hasta 45 UIT	20%
• Más de 45 UIT	30%

La deducción aplicable a rentas de cuarta categoría (trabajadores independientes) y rentas de quinta categoría (trabajadores dependientes) se mantuvo invariable: siete UIT.

Como resultado de la reforma, los trabajadores con ingresos brutos anuales de S/ 28 000 a S/ 233 000 anuales disminuyeron su pago de impuestos (sus tasas efectivas disminuyeron en un rango de hasta 2,92 puntos). Los trabajadores con ingresos superiores a S/ 233 000 anuales aumentaron su pago de impuestos imperceptiblemente (sus tasas efectivas aumentaron en un rango de hasta 0,05 puntos).

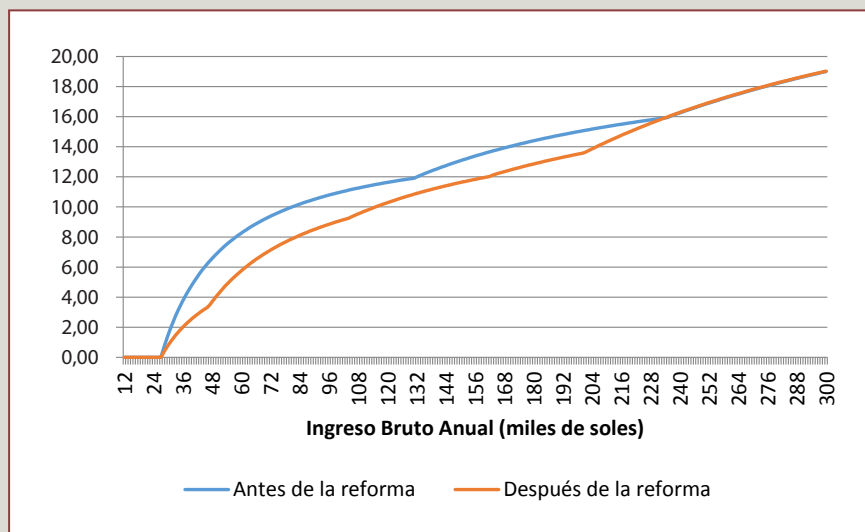
Ejemplos:

- Un trabajador con ingresos anuales de hasta S/ 27 000 no fue afectado por la reforma: ni antes ni después paga impuesto a la renta.
- Un trabajador con ingresos anuales de S/ 47 000, que antes pagaba S/ 3007,50, ahora paga S/ 1636. Su tasa efectiva se reduce de 6,40% a 3,48% (una reducción de 2,92 puntos).

- Un trabajador con ingresos anuales de S/ 235 000, que antes pagaba S/ 37 468,50, ahora paga S/ 37 584,50. Su tasa efectiva aumenta de 15,94% a 15,99%.

En el gráfico 7 siguiente, se presentan los cambios en las tasas efectivas del IRP, por rentas de trabajo, producto de la reforma.

GRÁFICO 7. TASAS EFECTIVAS DEL IRP-RENTAS DEL TRABAJO

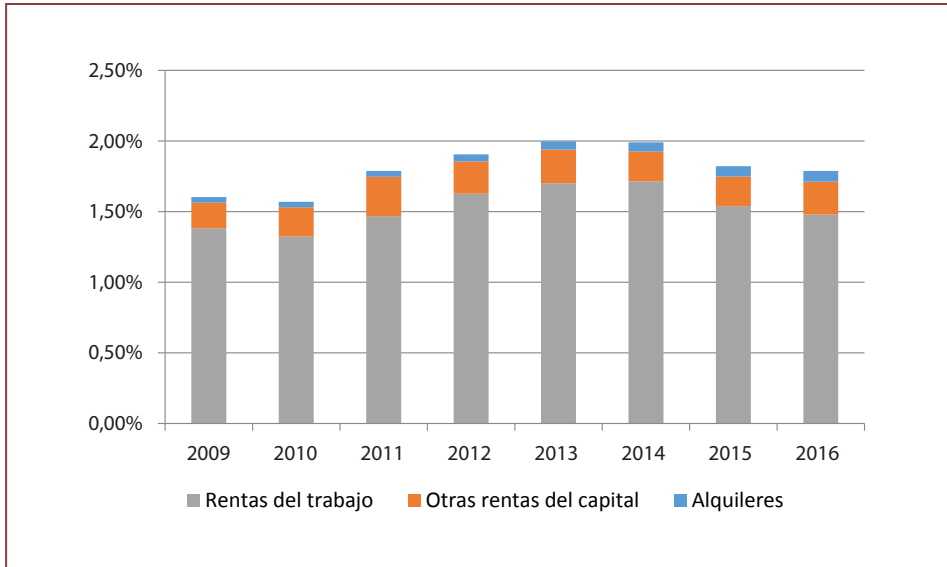


Elaboración del autor.

El tercer desafío es la baja participación en las rentas del trabajo de las rentas de los trabajadores independientes. La recaudación de los trabajadores independientes (cuarta categoría) se encuentra alrededor del 10% y ha ido en descenso desde el año 2004, cuando se encontraba alrededor del 14%.

El cuarto desafío es la baja participación en la recaudación total de las rentas del capital (intereses, dividendos, ganancias de capital y alquileres). El gráfico 8 muestra la composición del IRP según tipo de rentas. La mayor participación, el 85%, corresponde largamente a las rentas del trabajo. El aporte de las otras rentas del capital está alrededor de 0,2% del PBI, mientras que el aporte de las rentas por alquileres no llega al 0,1% del PBI.

GRÁFICO 8. COMPOSICIÓN DEL IRP SEGÚN TIPO DE RENTAS (% PBI)

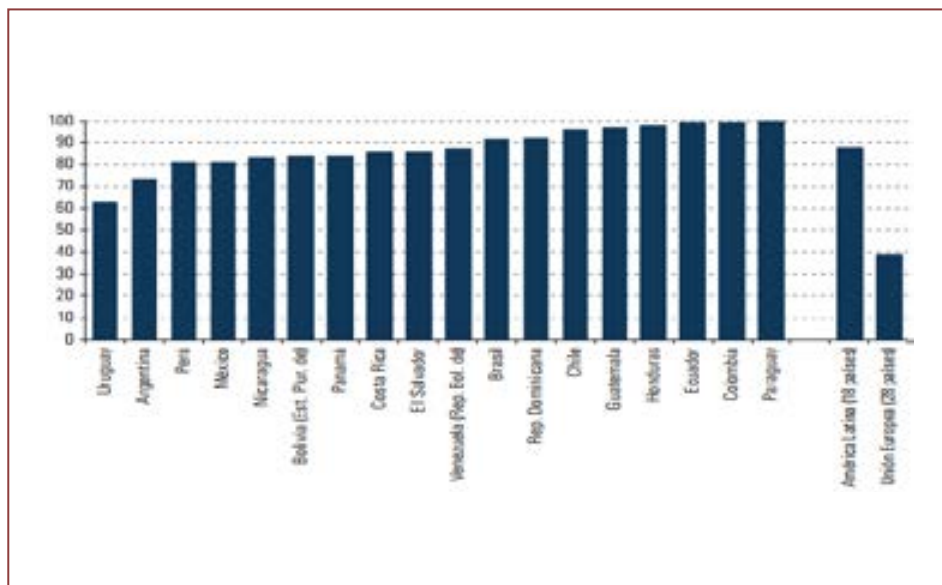


Fuente: Sunat. Elaboración: INDE Consultores.

El quinto desafío es que la clase media no está incorporada en la base tributaria. Según la CEPAL (2017) un desafío para los países de la región es cómo incorporar a la clase media; añade que en América Latina el pago del IRP está concentrado en el último decil (un 88% en promedio), mientras que en la Unión Europea lo que aporta el último decil es 39%. Agrega que esto, que a primera vista pudiera parecer positivo, en realidad no lo es, porque la baja participación de la mayoría de la población en el impuesto sobre la renta debilita su potencial recaudatorio y la capacidad para modificar la distribución del ingreso. Aparte, tampoco se puede esperar la formación de círculos virtuosos de reciprocidad, conforme a los cuales los ciudadanos aceptan pagar más impuestos a cambio de servicios públicos de calidad.

En el Perú, la participación del IRP proveniente del último decil es de alrededor de 80%, tal como se observa en el gráfico 9, a continuación.

GRÁFICO 9. PARTICIPACIÓN DEL IRP PROVENIENTE DEL DECIL X EN EL TOTAL DE RECAUDACIÓN ALREDEDOR DE 2014 (%)



Fuente: CEPAL (2017).

¿Cuáles son las causas de los problemas y desafíos que acabamos de describir?

Según el BID (2012), “en los países latinoamericanos se desperdicia el potencial de recaudación del impuesto a la renta de las personas y no se aprovecha bien su potencial redistributivo”. El estudio del BID *Recaudar no basta* ha analizado las **razones de la baja tributación** de la renta personal en América Latina y ha identificado cuatro.

La **primera razón** es el diseño de las tasas y los tramos. Según el citado estudio, los ingresos mínimos exentos o gravados a tasa cero son más elevados en América Latina que en otras zonas del mundo. Así, en promedio, en la región es necesario tener una renta de 1,4 veces el ingreso per cápita para empezar a pagar el impuesto. Para el BID, “el mínimo no imponible es una cifra no solo mucho más elevada que la que se aplica a los países desarrollados, sino que es más del doble del promedio de la de los países de renta media”. De acuerdo con el BID, en el Perú es necesario tener una renta de 1,69 veces el ingreso per cápita para empezar a pagar el impuesto. Esto nos ubica en el tercio superior de países con base tributaria más pequeña del IRP, junto con Honduras, Nicaragua y República Dominicana, entre otros.

La **segunda razón** son las deducciones de determinados gastos personales (educativos, médicos, etc.) a pesar de que ya hay un mínimo exento o un tramo a tasa cero, relativamente elevado, que supuestamente cumple esa función.

La **tercera razón** es el tratamiento favorable que se concede a las rentas de capital, básicamente alquileres, dividendos y ganancias de capital. Cabe señalar que en el Perú el 85% de la recaudación proviene de las rentas del trabajo.

Finalmente, la **cuarta razón**, pero no menos importante, es la evasión. Según el BID, debido a esta se pierde aproximadamente el 50% de la recaudación potencial, la cual es muy superior a la calculada para otros impuestos. En el caso del Perú, lamentablemente no se mide periódicamente la evasión de este impuesto. En Arias (2009), se estimó que la evasión del IRP en el año 2006 ascendía a 33%.

Nuestro país debería fijarse como objetivo el fortalecimiento gradual del IRP. Este impuesto, si tiene tasas moderadas, pocos tramos y conserva deducciones simples, es eficiente y, sobre todo, contribuye a reducir la desigualdad.

Para fortalecer el IRP, es recomendable rediseñar los tramos y tasas, preservando la simplicidad, pero, al mismo tiempo, asegurando la equidad. También es recomendable racionalizar las deducciones (una deducción de dos sueldos mínimos sería adecuada para ampliar la base) e incorporar todas las rentas de capital. Si se fija como meta reducir la evasión de este impuesto a 20% en el próximo quinquenio, se podría llevar la recaudación a un primer peldaño entre 2,5% y 3,0% del PBI. Estos recursos adicionales podrían ser utilizados para ampliar el presupuesto de educación, por ejemplo.

IV. 2 El impuesto predial

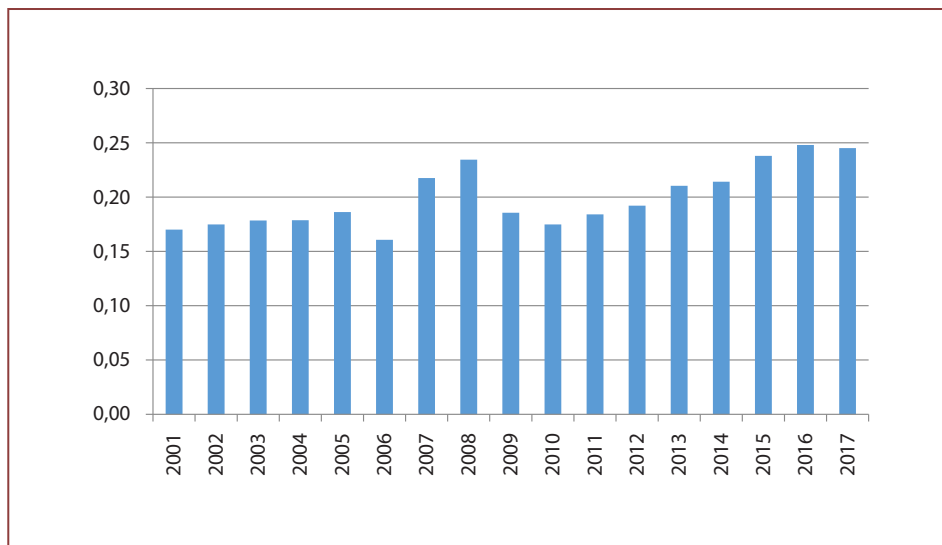
Desde el punto de vista teórico, el impuesto predial es un impuesto equitativo, además de eficiente debido a sus tasas bajas, su simplicidad y su neutralidad.

En el Perú, la recaudación del impuesto predial es muy baja, se encuentra alrededor del 0,2% del PBI, con ligeras fluctuaciones. En el periodo 2001-2008, aumentó de 0,17% a 0,23% del PBI, luego decayó con la desaceleración de la economía en 2009 y continuó decayendo hasta 2010, hasta llegar al 0,17% del PBI, para iniciar una recuperación sostenida y alcanzar el 0,25% del PBI en 2017 (ver gráfico 10).

La recaudación del impuesto predial de una muestra de ocho países de América Latina, que incluye al Perú, es en promedio equivalente al 0,5% del PBI¹⁸ para el año 2015, de manera que la recaudación en el Perú es igual a la mitad de dicho promedio. En la OCDE, el promedio es superior al 1% del PBI. Países como Reino Unido, Canadá y Estados Unidos tienen una recaudación de impuesto a la propiedad inmobiliaria de alrededor del 3% del PBI.

18 Los países de la muestra son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, México y Perú.

GRÁFICO 10. IMPUESTO PREDIAL (% PBI)



Fuente: SIAF-MEF. Elaboración: INDE Consultores.

Los **desafíos** que enfrenta la recaudación del impuesto predial en el Perú son enormes y se reseñan en los párrafos siguientes.

El **primer desafío** corresponde a la valuación de los predios. Al igual que en varios países, el funcionamiento del impuesto se rige por la valuación que tiene el inmueble (por terreno y por construcción). A esta, se le aplica la tasa que la ley determina¹⁹. Dado que la valuación del inmueble difiere significativamente del valor de mercado, la merma de la recaudación es significativa. En Arias (2013), se estima que el valor de mercado en los distritos de Pueblo Libre, San Borja y Miraflores supera en 2,07; 2,72 y 3,01 al autoavalúo, respectivamente.

El **segundo desafío** corresponde a la inexistencia de un catastro nacional. Solo algunas municipalidades han logrado construir su catastro distrital, principalmente mediante fiscalizaciones tributarias.

La Ley N.º 28294, del año 2004, creó el Sistema Nacional Integrado de Catastro (SNIC) y su vinculación con el Registro de Predios. La finalidad de esta ley es regular la integración y unificación de los estándares, nomenclatura y procesos técnicos de las diferentes entidades generadoras de catastro en el país.

19 La escala del impuesto es la siguiente:

Hasta 15 UIT 0,2%

Más de 15 UIT hasta 60 UIT 0,6%

Más de 60 UIT 1,0%

De acuerdo con el artículo 15 de la citada ley, son las municipalidades los organismos generadores de catastro, las que se interconectan con el Registro de Predios enviándole la información gráfica y alfanumérica de cada predio para la inscripción del Código Único Catastral. Asimismo, las municipalidades, en uso de sus facultades, pueden encargar el levantamiento catastral a otras entidades públicas, privadas, personas jurídicas o naturales según los criterios técnicos que apruebe el SNIC. Finalmente, las municipalidades otorgan el Código Único Catastral en aquellos casos en que no se ha asignado por programas de titulación rural o urbana.

Como se ve, actualmente, existe un marco normativo para regular la integración y unificación de los estándares, nomenclatura y procesos técnicos de las diferentes entidades generadoras de catastro en el país. Sin embargo, este marco no ha resuelto las dificultades que enfrentan las municipalidades para elaborar y mantener sus catastros.

La experiencia internacional sugiere que la elaboración del catastro nacional es liderada por el gobierno central. No obstante, en varios países es un problema aún por resolver. La experiencia más interesante es la de Reino Unido: la Agencia de la Oficina de Valoraciones (VOA) es una oficina ejecutiva de la Oficina de Rentas y Aduanas (HMRC). La VOA se encarga de lo siguiente:

- a) Compilar y mantener listas de valores imposables de los 1,7 millones de propiedades no residenciales en Inglaterra y de las 100 000 en Gales.
- b) Compilar y mantener las listas de las bandas del impuesto predial (*council tax*) de 23 millones de propiedades residenciales en Inglaterra y 1,3 millones en Gales.
- c) Determinar los subsidios de vivienda.
- d) Proporcionar asesoramiento de valoración al HMRC en relación con el impuesto a las ganancias de capital, impuesto de sucesiones y otros trabajos de cumplimiento tributario.

La VOA cuenta con una amplia red de oficinas regionales y locales, y emplea directamente a 3500 empleados, entre ellos, a los inspectores de valoración.

En Colombia, la entidad que fiscaliza y regula las labores catastrales es el Instituto Geográfico Agustín Cadazzi (IGAC). Este instituto cuenta con 22 direcciones territoriales que lo representan en materia de catastro, agrología, geografía y cartografía. Las direcciones territoriales en donde existen autoridades catastrales descentralizadas no ejercen funciones catastrales. Bogotá y Medellín tienen sus propias oficinas de catastro, que son las competentes para las valuaciones.

El **tercer desafío** corresponde a la administración del impuesto a cargo de las municipalidades. Si bien ha habido mejoras significativas en las últimas décadas, las que se iniciaron a partir de la creación y funcionamiento del Servicio de Administración

Tributaria (SAT) de la Municipalidad Metropolitana de Lima en los años 1996 y 1997, respectivamente, aún queda amplio espacio para mejoras en la administración del impuesto predial por parte de las municipalidades.

Existen dos experiencias de importancia que deben ser tomadas en cuenta para el fortalecimiento de las administraciones tributarias locales: la creación de los SAT y los programas de incentivos a la mejora de la gestión institucional desarrollados en el MEF.

La creación e implementación de los SAT

La creación del SAT de Lima constituyó un hito en el proceso de modernización y mejora en la eficiencia y eficacia de las administraciones tributarias municipales. El SAT de Lima toma como modelo organizacional a la Sunat; por ello, incorpora como elementos para su creación y funcionamiento los siguientes elementos: (i) la constitución de un organismo descentralizado; (ii) la autonomía financiera, administrativa y operativa; y (iii) la meritocracia, sin injerencia política para la selección y línea de carrera de su personal. Combina así tres factores claves de éxito para una reforma: voluntad y apoyo político, predictibilidad y disponibilidad oportuna de recursos financieros, y liderazgo y capacidad técnica de sus cuadros profesionales.

Luego de que el Concejo de Lima aprobara su constitución (febrero de 1996) asegurando los dos primeros elementos, el tercero se logró mediante un proceso de selección de su personal por concurso público de méritos, a fines de 1996. La coyuntura fue propicia, puesto que coincidió con una etapa avanzada del desarrollo de la reforma de la Sunat, que contaba con cuadros en provincias, cuyo integrantes, luego de tres o cuatro años, habían cumplido un ciclo y deseaban retornar a Lima. Por ello, al inicio, el SAT de Lima pudo captar personal con conocimiento cabal de los procesos de una administración tributaria a nivel nacional que debían ser adaptados a una administración tributaria local. Esto aseguró una implementación rápida y de alto nivel técnico. Los éxitos iniciales del SAT de Lima llamaron la atención del alcalde de la Municipalidad Provincial de Trujillo, quien tomó el modelo para su ciudad, contando para ello con la colaboración en la transmisión del *know how* de las autoridades del SAT de Lima.

Von Handelwang (2009) concluye que la aplicación del modelo de los SAT puede generar mejoras en la administración tributaria municipal. Los SAT contribuyen al incremento y, probablemente, a la estabilización de los ingresos municipales. Su trabajo causa efectos positivos en distintos aspectos de la legitimidad del sistema tributario. Aparte, el estudio recomienda aspectos que se deben tener en cuenta en futuras reformas: la importancia de preservar la autonomía de los SAT para asegurar eficiencia y eficacia; la correlación entre recaudación y calidad de servicios públicos, por lo que para ganar legitimidad sería aconsejable establecer una cooperación entre

los SAT y los prestadores de servicios públicos; y el énfasis en la cooperación entre administraciones para promover la innovación.

Asimismo, Von Handelwang evalúa si es transferible el modelo de los SAT. La separación de la administración tributaria de la administración municipal representa un corte drástico, en un ámbito políticamente sensible, que no puede realizarse en todo municipio. Para el autor, el **potencial tributario** del municipio tiene que ser suficientemente alto para que un SAT pueda financiarse mediante el modelo de comisiones. Añade que la fundación de un SAT en un municipio, donde un 80% del potencial tributario ya es realizada por una administración tributaria convencional y **la morosidad** es escasa, parece, por ejemplo, menos conveniente que en un municipio que está muy lejos de agotar su potencial tributario.

Otro factor importante es la corrupción. Los municipios, según el autor, podrían utilizar el modelo como instrumento, con el fin de reducir la **corrupción** en la propia administración tributaria e incrementar así la legitimidad del sistema tributario municipal y de la administración municipal, en general.

Coincidimos con Von Handelwang en los criterios para definir si la implementación de un SAT es recomendable o no en un municipio: potencial tributario, morosidad y corrupción. Asimismo, se debe tener en cuenta que la decisión de adoptar o no un modelo tipo SAT debe mantenerse en los concejos municipales. No obstante, podría evaluarse la creación de determinados incentivos alineados con la eficiencia y eficacia para los municipios que decidan crear e implementar los SAT, sobre todo en provincias. Uno de estos incentivos podría ser que en las provincias el impuesto de alcabala pasaría automáticamente a ser administrado por los SAT creados, los que tendrían la responsabilidad de transferir el 50% correspondiente a cada distrito de su jurisdicción²⁰.

Los programas de incentivos a la mejora de la gestión institucional

El Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Institucional (PIM) y el Plan de Modernización Municipal (PMM), que se empezaron a aplicar en el año 2010, constituyeron, de acuerdo con el Banco Mundial, programas de transferencias condicionadas de recursos, que permitieron alinear a los gobiernos subnacionales con los objetivos nacionales del presupuesto por resultados.

20 En la actualidad, salvo en las provincias de Lima y Callao, donde existen fondos metropolitanos de inversión, el impuesto de alcabala es administrado por cada distrito. La Ley debería ser modificada para que el cambio de la administración del impuesto de alcabala no esté vinculado a la existencia de Fondos Metropolitanos de Inversión, los cuales se crean por ley, sino a la del SAT.

El PIM, creado por la Ley N.° 29332, tiene por objetivo incentivar a los gobiernos locales a mejorar los niveles de recaudación de los tributos municipales, la ejecución del gasto de inversión y la reducción de los índices de desnutrición crónica infantil a nivel nacional. El plan debe incluir un programa de asistencia técnica a los municipios que lo soliciten.

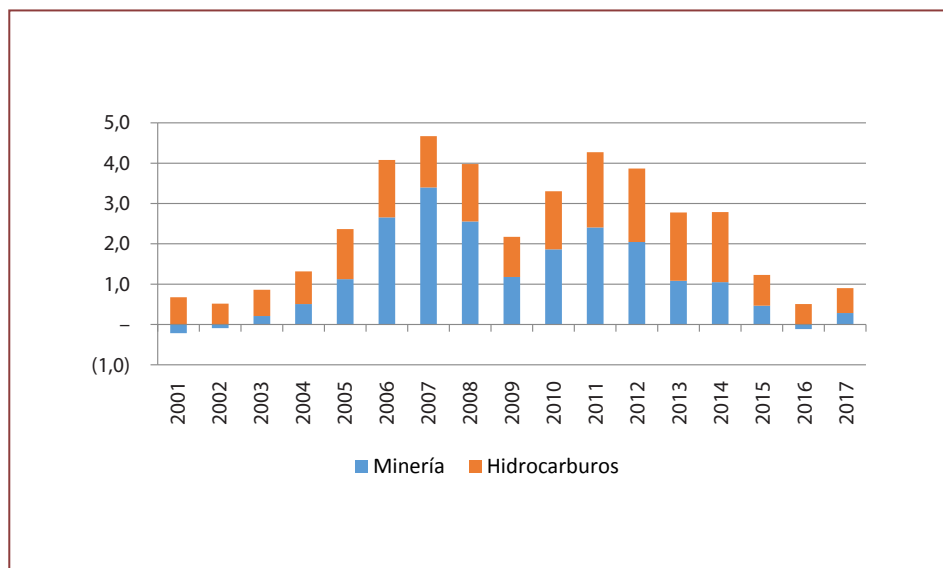
ElPMM cuenta con indicadores de gestión financiera y clima de negocios (simplificación de trámites y mejora de servicios públicos e infraestructura).

Respecto a las metas, el PMM fijaba metas cualitativas relativas a los procesos de declaración y pago, cobranza y fiscalización. Por ejemplo, en el caso del proceso de declaración y pago, en el año 2011, la meta era emitir en forma mecanizada recibos de pago del impuesto predial.

IV.3 Los impuestos a las industrias extractivas

La recaudación de los impuestos a las industrias extractivas (minería, gas y petróleo) es por naturaleza volátil, porque está sujeta a la variación de los precios en el mercado internacional (ver gráfico 11). En el caso de los minerales, el gas y el petróleo, la historia ha mostrado que sus precios son altamente volátiles.

GRÁFICO 11. INGRESOS FISCALES DE MINERÍA E HIDROCARBUROS (% PBI)



Fuente: Sunat, BCRP. Elaboración: INDE Consultores.

Una evaluación del aporte fiscal de las industrias extractivas nos muestra que se han superado varios retos, pero aún persisten algunos. Por ejemplo, de acuerdo con el EMD-1, en el ámbito regional y local, es necesario mejorar el reparto de recursos públicos y de los ingresos por materias primas (refiriéndose al sistema de transferencias intergubernamentales y, en particular, a los recursos del canon y las regalías) para abordar las desigualdades espaciales del Perú, que representan cerca de 20 puntos porcentuales superiores a la media de la OCDE.

Los ingresos de la minería y de los hidrocarburos (petróleo y gas) deben analizarse desde varias perspectivas: (i) determinación y generación de los ingresos fiscales; (ii) distribución; (iii) transferencias; y (iv) utilización. En este documento, se pone énfasis en el sector minero, el más estudiado. No obstante, como se observa en el cuadro 11, el aporte fiscal de los hidrocarburos ha sido en varios años superior al aporte fiscal de la minería.

La determinación y generación de los ingresos fiscales en el sector minero ha experimentado diversas modificaciones durante las últimas tres décadas. Los principales hitos han sido los siguientes:

- a) Desde 1992 y hasta el año 2000, rigió el beneficio tributario por reinversión de utilidades, que permite pagar impuesto a la renta solo por las utilidades que se distribuyen. Al respecto, el porcentaje máximo de reinversión era de 80% de las utilidades totales.
- b) A partir del año 2005, empieza la recaudación de la regalía minera, la que se aplicaba como porcentaje de las ventas.
- c) A partir del año 2011, empieza la recaudación del impuesto especial a la minería y del gravamen minero, este último aplicable a las empresas con convenios de estabilidad jurídica. Ambos aportes se calculan sobre la utilidad operativa.
- d) A partir del año 2011, se modifica la regalía minera, para ser calculada sobre la utilidad operativa.

Un factor relevante en el sector ha sido la suscripción de convenios de estabilidad jurídica (CEJ), con cláusulas de estabilidad tributaria, los cuales han tenido ventajas y desventajas. La principal ventaja de los convenios fue establecer un marco predecible y estable para la atracción de la inversión, especialmente en periodos de inestabilidad política, como los que tuvo el Perú en la década de 1990. La principal desventaja de los convenios es que no permitieron incorporar con rapidez los cambios en el marco tributario minero, descritos en el párrafo anterior. Por ejemplo, hasta el término de sus convenios existieron empresas que gozaron, y podrían estar gozando, del beneficio

tributario por reinversión mucho más allá del año 2000 y que no pagaron regalías hasta el año 2011.

La combinación de beneficios tributarios y convenios de estabilidad jurídica ha sido muy perniciosa para nuestro país. Esta combinación generó pérdidas importantes de recursos y controversias tributarias entre el Estado peruano y las empresas mineras que aún subsisten. En algunos casos, estas controversias tributarias surgieron de interpretaciones dudosas que permitieron la incorporación de beneficios tributarios a los convenios suscritos. En otros casos, persisten dudas sobre el alcance de la estabilidad. Las dudas se refieren a si la estabilidad alcanza a todos los proyectos de una empresa, a todos los proyectos de un yacimiento o a un proyecto específico. La celebración futura de convenios, en caso de mantenerse, deberá velar por estabilizar claramente el marco legal vigente y excluir de la estabilidad cualquier beneficio de carácter temporal.

El Acuerdo Minero del 2011 (ver recuadro 2) establece por primera vez un marco tributario integral tanto para las empresas que no habían suscrito convenios o ya habían caducado, como para las empresas que habiendo suscritos convenios estaban aún vigentes. A partir de ese año, existe un régimen tributario minero predecible, estable y adecuado. En adelante, podría evaluarse la necesidad de la firma de nuevos convenios.

RECUADRO 2. EL ACUERDO MINERO DE 2011

A mediados de 2011, se logró el denominado Acuerdo Minero²¹, mediante el cual se crearon el impuesto especial a la minería y el gravamen minero. Con el segundo, se consiguió por primera vez que las empresas con convenios de estabilidad jurídica (CEJ), aceptaran voluntariamente pagar un gravamen que comprendía tanto al nuevo impuesto especial a la minería como a las regalías, que hasta ese momento no pagaban. Asimismo, el acuerdo incluyó modificar la regalía minera, gravando la utilidad operativa, en lugar de los ingresos netos.

El principal logro del Acuerdo Minero fue establecer un régimen tributario permanente para la minería, que complementa el régimen del impuesto a la renta. Mediante el Acuerdo Minero:

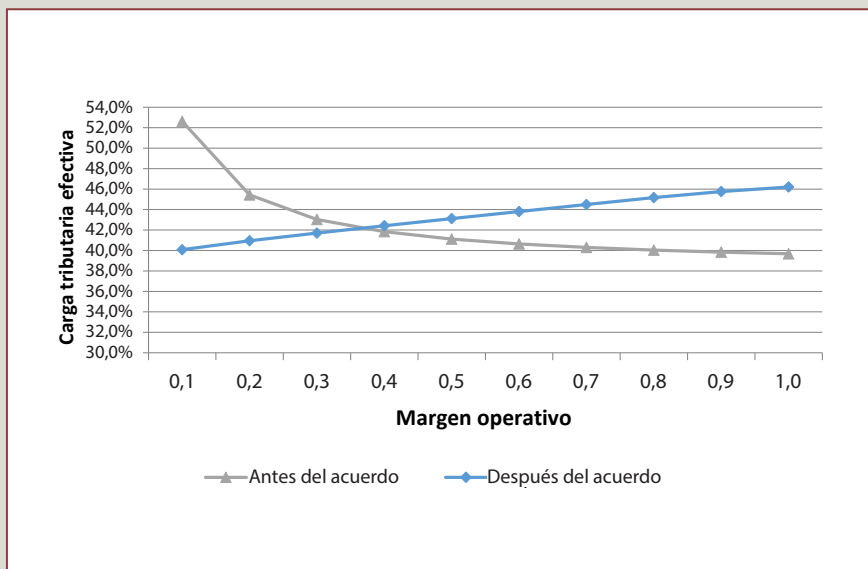
21 El Acuerdo Minero se concreta en agosto de 2011. En dicho mes, el índice de precios de las exportaciones alcanzó su pico histórico, según el cuadro 82 de la Nota Semanal del BCRP, y el precio del cobre estaba arriba de \$ 4,00 la libra.

- a) Se incrementó la carga fiscal al sector minero.
- b) Se obtuvo una carga fiscal progresiva, a diferencia del régimen anterior, en el que la carga fiscal es regresiva.

Pese al incremento de la carga fiscal, se obtuvo un régimen más atractivo para la inversión, debido a que empresa y Estado comparten riesgos. En periodos de precios bajos, la carga fiscal disminuye y en periodos de precios altos, la carga fiscal aumenta. En resumen, con el Acuerdo Minero se logran combinar tres objetivos: el aumento de la recaudación, la preservación de un régimen atractivo para la inversión y el respeto de los CEJ.

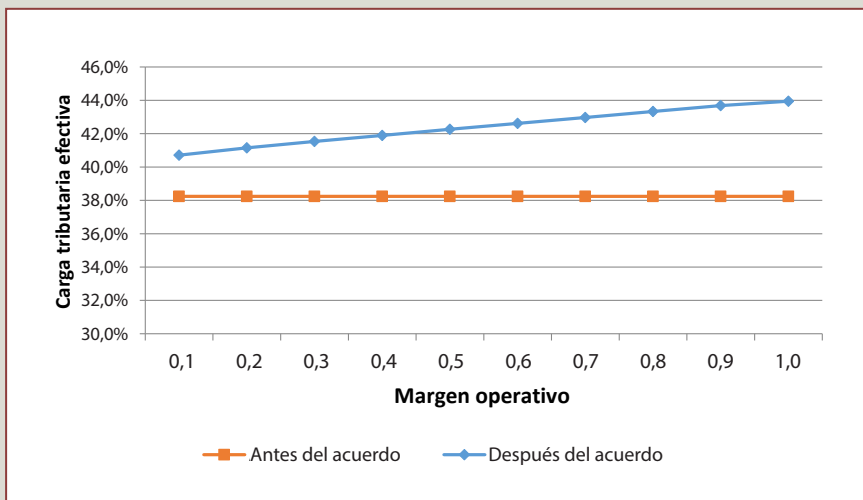
En los siguientes gráficos, se compara la carga tributaria efectiva tanto para las empresas que en aquel momento no tenían CEJ (ver gráfico 12), como para las empresas que sí los tenían (ver gráfico 13). Además, se compara la carga tributaria efectiva del sector minero en el Perú versus Chile (ver gráfico 14).

GRÁFICO 12. CARGA FISCAL MINERA POR NIVELES DE RENTABILIDAD (EMPRESAS SIN CEJ)



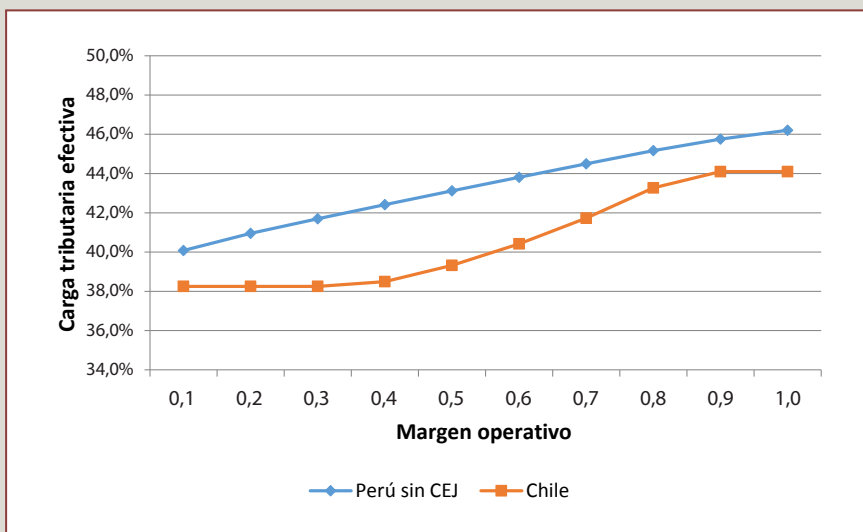
Elaboración del autor.

GRÁFICO 13. CARGA FISCAL MINERA POR NIVELES DE RENTABILIDAD (EMPRESAS CON CEJ)



Elaboración del autor.

GRÁFICO 14. CARGA FISCAL MINERA: PERÚ VS. CHILE



Elaboración del autor.

Para las empresas que no tenían CEJ, la carga tributaria se redujo para márgenes operativos inferiores al 35% y aumentó para márgenes operativos superiores al 35%. La nueva carga tributaria efectiva varía entre 40,1% y 46,2%.

Para las empresas que sí tenían CEJ, la carga tributaria aumentó en todos los niveles de márgenes operativos. La nueva carga tributaria efectiva varía entre 40,7% y 43,9%.

En la comparación con Chile, la carga tributaria efectiva de las empresas mineras en el Perú es superior en todos los niveles de márgenes operativos. La diferencia alcanza hasta 4 puntos porcentuales.

Con posterioridad a la suscripción del Acuerdo Minero, los precios de los metales iniciaron un ciclo de descenso durante cinco años. Estos precios empezaron a recuperarse a partir de enero de 2016. En el cuadro 7, se observa la recaudación de la regalía antigua (vigente antes del Acuerdo Minero) y los nuevos tributos y el gravamen minero creados por el citado acuerdo.

Con la entrada en vigencia del Acuerdo Minero, la recaudación de los nuevos tributos mineros y del gravamen minero aumentó significativamente, aunque no en los niveles esperados, debido a la caída de los precios de los minerales. Luego de alcanzar cerca de S/ 2000 millones en el año 2012 descendió hasta S/ 1063 millones en 2016, y aumentó a S/ 1774 millones en 2017. Se espera que en 2018, la recaudación se aproxime a los S/ 2500 millones. Cabe señalar que el cuadro 7 no incluye el denominado "óbolo minero" debido a que es sustancialmente distinto de los tributos o del gravamen. El "óbolo" nunca ingresó como recaudación al Tesoro Público, las inversiones de los recursos difieren sustancialmente de los aportes, y el Estado no tiene capacidad de verificar la valuación de los proyectos que se financian.

**CUADRO 7. RECAUDACIÓN DE NUEVOS TRIBUTOS Y GRAVÁMENES A LA MINERÍA
(MILES DE MILLONES DE SOLES)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
IEM	-	-	-	-	-	59	442	305	348	208	236	638
Regalía antigua	401	526	455	338	646	770	13	12	121	199	206	261
Regalía nueva	-	-	-	-	-	71	572	505	529	352	520	809
Gravamen	-	-	-	-	-	136	942	809	535	344	102	66
TOTAL	401	526	455	338	646	1035	1968	1632	1532	1103	1063	1774

Fuente: Sunat. Elaboración: INDE Consultores.

Sabaini, Jiménez y Morán (2017) destacan la reforma realizada en el Perú, la cual busca asegurar una participación progresiva del Estado en periodos de utilidades extraordinarias. Los autores también evalúan positivo que países como el Perú hayan logrado estabilizar la cuantía del aporte fiscal minero como porcentaje de los ingresos fiscales totales.

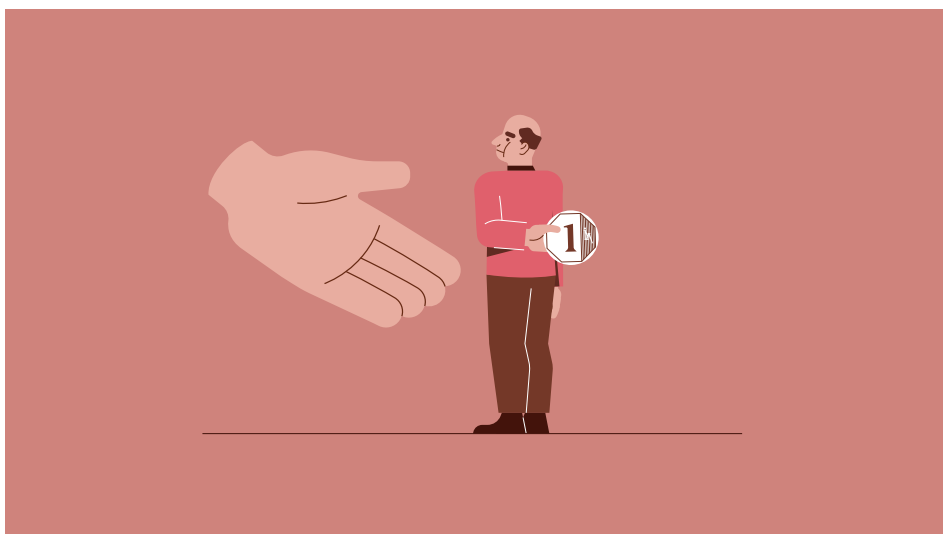
La distribución también ha sido objeto de modificaciones importantes. Como consecuencia de ello, los gobiernos subnacionales han tenido una participación creciente de la renta minera. Los principales hitos han sido los siguientes:

- a) En el año 2001, el canon minero, el cual se calcula como un porcentaje del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras, aumentó de 20% a 50%. Los recursos del canon se distribuyen de la siguiente manera en las regiones donde se explota el recurso natural: a los gobiernos regionales, les corresponde el 20%; a las universidades nacionales, el 5%; y a los gobiernos locales, el 75%.
- b) Desde el año 2005, a partir de la generación de los recursos de la regalía minera, dichos recursos van en su totalidad a los gobiernos regionales.

Varios estudios han puesto énfasis en las limitaciones de la distribución. En ANGR (2009), se evalúan las transferencias a los gobiernos regionales, las cuales provienen principalmente de los recursos fiscales de las industrias extractivas. Se concluye que para el año 2007, las transferencias incumplen con el criterio de equidad, para lo cual se utilizaron indicadores como el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Necesidades Insatisfechas.

En cuanto a las transferencias, ha habido importantes avances en cuanto a la oportunidad e información de los montos transferidos.

Respecto a la utilización, si bien se ha mantenido el criterio principal de destinar los recursos al financiamiento y cofinanciamiento de proyectos de inversión pública, con el paso del tiempo, se han ido incorporando otras opciones de utilización, como los gastos de mantenimiento. La utilización de los recursos y su impacto en las zonas donde se desarrolla actividad minera es un campo que requiere amplia investigación. Probablemente, una de las principales limitaciones sea la atomización del recurso, lo que limita su utilización a obras de pequeña magnitud.



V. El combate a la evasión tributaria

La evasión tributaria causa una erosión significativa a los ingresos fiscales. La evasión tributaria tiene diferentes modalidades: la evasión propiamente dicha, la elusión tributaria y la planificación fiscal. Esta última adquiere mayor preponderancia en las operaciones internacionales. En este capítulo, se desarrollan estas modalidades, así como la importancia del fortalecimiento de la Sunat en el combate a la evasión.

V.1 El incumplimiento: la evasión y la elusión tributaria

El incumplimiento afecta transversalmente a la recaudación de impuestos. Su existencia no solo implica la pérdida de cuantiosos recursos fiscales, sino que afecta a la equidad del sistema tributario al modificar las tasas efectivas de empresas similares.

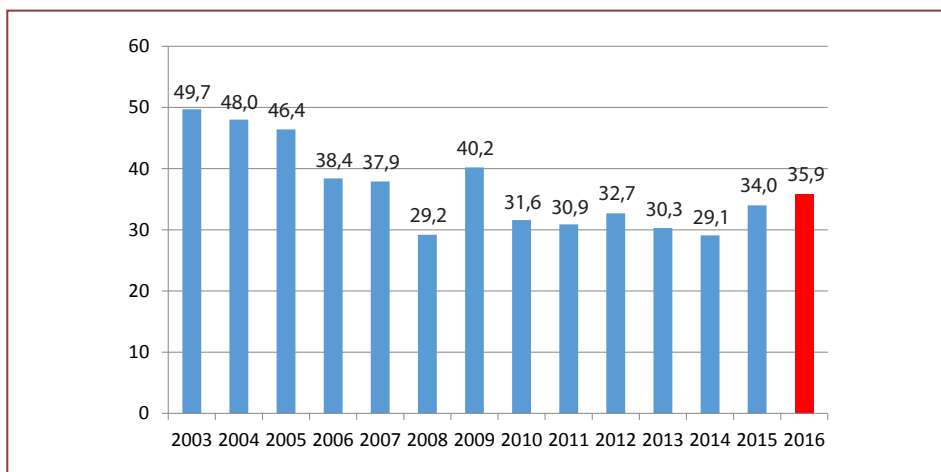
La metodología usualmente utilizada para medir el incumplimiento parte de la estimación de la recaudación potencial dado el marco tributario vigente²² (es decir, sin incluir lo que se podría recaudar si se eliminan las exoneraciones y otros gastos tributarios). Así, el incumplimiento es igual a la diferencia entre la recaudación potencial y la recaudación efectiva.

$$\text{Tasa de incumplimiento} = \frac{\text{Recaudación potencial} - \text{Recaudación efectiva}}{\text{Recaudación potencial}}$$

22 El Marco Macroeconómico Multianual (MMM) denomina a dicha recaudación potencial como la "recaudación potencial neta".

En el caso del IGV, el incumplimiento, luego de reducirse sostenidamente en el periodo 2003-2008, aumentó abruptamente en el año 2009 (el de la severa desaceleración causada por la crisis financiera internacional), para luego mantenerse estancada en alrededor del 30% e incrementarse en los últimos dos años, como se observa en el gráfico siguiente.

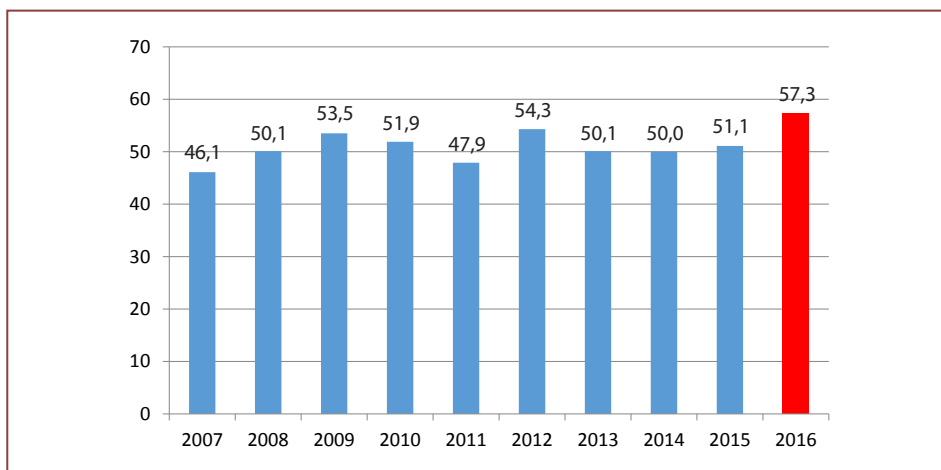
GRÁFICO 15. INCUMPLIMIENTO DEL IGV: 2003-2016 (% DE LA RECAUDACIÓN POTENCIAL)



Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021, MEF.

En el caso del impuesto a la renta de las empresas, el incumplimiento se ha mantenido alrededor del 50% en el periodo 2007-2015 y aumentó significativamente en el año 2016, como se observa en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 16. INCUMPLIMIENTO DEL IMPUESTO A LA RENTA DE EMPRESAS: 2007-2016 (% DE LA RECAUDACIÓN POTENCIAL)



Fuente: Presentación MEF-Sunat del 19.10.2017.

Estos niveles de incumplimiento se encuentran ampliamente por encima de estándares internacionales:

- En el caso del IGV, el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) señala que las tasas de incumplimiento de Colombia y Chile, los socios de la Alianza del Pacífico, son de 23% y 20% respectivamente²³. En el caso del impuesto a la renta de las empresas, el MMM señala que las tasas de incumplimiento son de 34% y 31% respectivamente²⁴.
- El Center for Social and Economic Research (CASE), de Varsovia, estimó las tasas de evasión del impuesto al valor agregado, para el año 2014, en veintisiete países de la Unión Europea. El estudio concluyó que la mediana de la tasas de evasión era de 10%.

El incumplimiento de las obligaciones tributarias puede deberse a varias causas. Un enfoque para identificar las causas es el de las brechas de incumplimiento, que distingue entre contribuyentes que no están inscritos; contribuyentes que están inscrito, pero no declaran sus impuestos; contribuyentes que declaran, pero no pagan los montos declarados; y contribuyentes que declaran, pero no lo hacen con veracidad. Una manera sencilla de tipificar el incumplimiento es vinculándolo a cada una de estas brechas, tal como se realiza en la tabla siguiente:

TABLA 1. TIPIFICACIÓN DEL INCUMPLIMIENTO

BRECHA	TIPIFICACIÓN DEL INCUMPLIMIENTO
No inscritos	Informalidad
Inscrito que no declara	Informalidad
Declara, pero no paga	Morosidad
No declara con veracidad	Evasión - Elusión

La distinción que se realiza en la tabla anterior es meramente académica. En muchos casos, la tipificación se superpone y, por ejemplo, al no inscrito o al inscrito que no declara suelen considerárseles evasores. Adicionalmente, la distinción entre evasión y elusión no es clara, y la metodología utilizada para medir el incumplimiento no permite diferenciar entre los distintos tipos de incumplimiento señalados en la tabla 1 y tampoco permite diferenciar entre el planeamiento tributario, la elusión y la evasión tributaria.

23 Cifras para el 2012 y 2015 respectivamente.

24 Cifras para el 2012 y 2009 respectivamente.

Desde el punto de vista jurídico, existen diferencias entre el planeamiento, la elusión y la evasión tributarios²⁵. El planeamiento tributario es el arte de reducir las obligaciones tributarias mediante el uso de las deducciones, exenciones y tasas diferenciadas que la ley establece. La elusión tributaria es el uso de los vacíos de la ley para reducir la carga tributaria. La evasión tributaria implica, más bien, la violación de la ley, mediante la subvaluación de los ingresos o la sobrevaluación de los gastos.

Desde el punto de vista económico, se realiza la distinción entre ahorro tributario, evasión tributaria y elusión tributaria²⁶. En el primer caso, los hechos económicos gravados no ocurren, porque simplemente los agentes económicos dejan de realizarlos, cambian su comportamiento. La ley no intenta cubrir estos cambios de comportamiento. Respecto a la evasión tributaria, los hechos económicos gravados sí ocurren, pero no se declaran: se viola directamente la ley. En cuanto a la elusión tributaria, los hechos económicos gravados se “disfrazan”, se sustituyen por otros hechos equivalentes, los cuales no están gravados o están gravados con una menor tasa.

Dada la metodología de medición de incumplimiento utilizada, los resultados no permiten distinguir qué porción del incumplimiento corresponde a evasión tributaria y qué porción de incumplimiento corresponde a elusión tributaria. Inclusive, la medición de incumplimiento podría estar abarcando la porción de planeamiento tributario y la de ahorro tributario, si la metodología no calcula adecuadamente la recaudación potencial, de donde estas dos porciones deberían ser excluidas, ya que en ambos casos la ley no se está incumpliendo. Cabe señalar que estas diferencias son más importantes con relación al impuesto a la renta de las empresas, pues para este ámbito, se presume que el planeamiento y la elusión se usan con mayor intensidad.

Por ser preocupantes los altos niveles de incumplimiento, debería existir una estrategia clara para reducirlos, lo cual implica una estrategia para reducir la planificación tributaria, la evasión y la elusión, si finalmente se tiene como objetivo aumentar la recaudación.

La ley antielusiva general

Para combatir estas prácticas elusivas ilícitas, mediante el Decreto Legislativo N.º 1121, del año 2012, se aprobó una norma antielusiva general (Norma XVI del Código Tributario) que, de no haber sido dejada en suspenso, permitiría cobrar impuestos cuando la Sunat identificara este tipo de prácticas. Para ello, la Sunat, de acuerdo con la citada Ley, debería demostrar que se cumplen tres condiciones:

25 *Tax planning, tax avoidance and tax evasion*, en inglés. Ver <http://www.charteredclub.com/tax-planning-evasion-avoidance>

26 *Tax saving, tax evasion and tax avoidance*, en inglés.

- i) Que las operaciones hayan tenido como fin preponderante la reducción de la carga tributaria.
- ii) Que el conjunto de operaciones sean económicamente equivalentes a una operación que la Ley sí grava.
- iii) Que se hayan realizado operaciones artificiosas, es decir, de acuerdo con la Real Academia Española, oscuras, que no sean las obvias y más cercanas para alcanzar el objetivo financiero de un negocio.

Cabe señalar que especialistas fiscales de organismos internacionales (FMI, BID) señalaron, con ocasión de la aprobación de este decreto legislativo, que con la inclusión de esta norma antielusiva, se ponía al Perú al nivel de países industrializados de la OCDE, y que, lejos de ahuyentar la inversión privada, la favorecería.

No obstante, los gremios empresariales, entre ellos la Cámara de Comercio de Lima, se opusieron desde el inicio por considerarla anticonstitucional²⁷. Para Guillermo Grellaud, abogado tributarista: “la elusión no es ilegal, a diferencia de la evasión, porque se refiere a la aplicación de métodos inteligentes para seguir un camino que la Ley permite, y así aliviar la carga fiscal”.

Para graficar su argumento, Grellaud sostiene que “es como cuando voy a ir al sur, puedo ir por la carretera buena pagando peaje, o por la pista rota, sin pagar”. Sin embargo, el ejemplo que pone Grellaud es errado, dado que no es lo mismo ir por la carretera buena que por la pista rota. Para que exista elusión deben existir hechos u operaciones económicas equivalentes.

Un buen ejemplo de prácticas elusivas se da cuando una empresa que debe distribuir utilidades a sus accionistas y pagar el impuesto a los dividendos, siguiendo los consejos de un asesor ingenioso, decide reducir el capital, con lo que los socios retiran dinero de la empresa sin pagar impuestos (la ley no grava las reducciones de capital); pero, acto seguido, aumenta el capital con las utilidades del ejercicio (lo cual tampoco está gravado). En este caso, se han realizado dos operaciones que la ley no grava, pero que en conjunto son equivalentes económicamente a la distribución de dividendos que la ley sí grava²⁸. La viveza ha permitido eludir el pago del impuesto.

27 Guillermo Grellaud, abogado tributarista, socio de KPMG: “La nueva norma contra la elusión es anticonstitucional y desalienta la inversión”. Gestión, 02 de agosto de 2012.

28 Una empresa con un capital de S/ 10 millones, genera utilidades de S/ 1 millón en el año 2011. La empresa decide distribuir utilidades a sus accionistas, por lo que estará gravada con el 4,1% del monto distribuido, es decir: S/ 41 000. Un comportamiento elusivo consistiría en lo siguiente: la empresa reduce su capital en S/ 1 millón, con lo cual, los accionistas reciben dinero en proporción a su participación en el capital, sin modificar, por ende, su participación accionaria. Esto es equivalente a recibir dividendos; pero, en este caso, el monto que reciben no está gravado con el impuesto a la renta. Acto seguido, la empresa capitaliza las utilidades del año 2011 que, como se sabe, es de S/ 1 millón. Al cabo de estas dos operaciones, la empresa tiene un capital de S/ 10 millones y los accionistas han retirado de la empresa S/ 1 millón: esta vez, sin haber pagado impuestos.

Otro ejemplo de elusión se tiene con el impuesto a la renta que grava la ganancia de capital en la venta de inmuebles. Si una persona adquiere un departamento a S/ 1 millón y lo vende a S/ 2 millones, la ganancia está gravada con una tasa de 5%. Es decir, se deberá pagar un impuesto de S/ 50 000 (para simplificar el ejemplo, se está suponiendo que la inflación es cero).

Pero, "Pepe el vivo" quiere eludir el pago del impuesto y no se le ocurre mejor idea que "donar" el departamento a su hijo. Como las transferencias a título gratuito no están gravadas con el impuesto, debido a esta donación, "Pepe el vivo" no paga impuestos. Acto seguido, su hijo vende el departamento en S/ 2 millones, para lo cual, podrá restar el valor de tasación del bien al momento de recibir la donación: S/ 2 millones; es decir, la base imponible de esta venta, que sí está gravada, es **cero** y el impuesto que se va a pagar es **cero**. El departamento ha sido vendido, pero, esta vez, sin pagar impuestos²⁹.

Para un debate más amplio sobre el Decreto Legislativo N.º 1121 (norma antielusiva), se presenta el recuadro 3, a continuación.

RECUADRO 3. ELUSIÓN, EVASIÓN Y NORMA ANTIELUSIVA GENERAL

A lo largo de la historia de la humanidad, los impuestos han gravado hechos económicos. Así, los impuestos gravan la riqueza o el ingreso; la producción, la venta o el consumo. Uno de los principios fundamentales para la aplicación de los impuestos es la equidad: todos debemos aportar según nuestra capacidad contributiva.

Sin embargo, la aplicación de los impuestos requiere de instrumentos jurídicos, contables y administrativos. Las leyes tributarias, las empresas y sus diferentes formas societarias, los contratos, los libros en donde se registran las operaciones, la gestión son instrumentos de este tipo.

La evasión tributaria es dejar de pagar impuestos que corresponden a hechos económicos, que efectivamente han ocurrido y que están expresamente gravados de acuerdo con la ley tributaria. En esos casos, se trata de una violación directa a dicha ley.

Por su parte, la elusión tributaria es evitar el pago de impuestos disfrazando u ocultando los hechos económicos que en cualquier otra circunstancia estarían

29 Los dos ejemplos de elusión pueden ser combatidos por normas específicas o por normas generales. En la actualidad, se utilizan normas específicas para combatirlos.

gravados. Estos hechos económicos han ocurrido, pero se disfrazan mediante la realización de actos cuyo fin o fin preponderante ha sido la disminución de la carga tributaria (actos como creación de empresas o celebración de contratos). El sentido común señala que dichos actos deberían ser gravados, pero la ley tributaria no lo hace, porque tiene vacíos; a veces, no se trata de vacíos de la ley, sino de espacios no gravados, que son aprovechados como estaciones de paso.

Todos los países combaten la evasión tributaria; también intentan combatir la elusión tributaria utilizando diversos instrumentos. Cada día adquiere mayor aceptación la aplicación de teorías que subordinan la forma a la sustancia, es decir, las formas jurídicas a la realidad económica, con lo cual, se está recuperando la noción inicial del impuesto. En el fondo, se recurre al sentido común para determinar si un hecho económico debe ser gravado o no.

Para implementar esas teorías, se han creado reglas antielusivas que establecen criterios para determinar si se está cometiendo elusión o no. Los criterios para determinar la elusión son principalmente tres:

- a) La violación del respeto al espíritu de la ley
- b) La inexistencia de un motivo distinto al tributario para justificar las formas jurídicas adoptadas
- c) El uso de formas jurídicas artificiosas o inadecuadas

Países como Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, España, Portugal y Argentina aplican este tipo de reglas, cuyo objetivo es el predominio de la sustancia sobre la forma. En el Perú, la reciente reforma tributaria ha incorporado la Norma XVI en el Código Tributario con este fin.

Los opositores a la Norma XVI argumentan que no se preserva la seguridad jurídica: “los hechos que obligan a pagar un impuesto tienen que estar expresamente establecidos en la Ley”, señalan. Con tal afirmación, se pretende confundir a la opinión pública indicando que con la Norma XVI se podría obligar a un contribuyente a pagar más de lo que la ley establece a todos los ciudadanos. Eso no es cierto, la Norma XVI es una disposición de defensa del Estado frente a contribuyentes que han realizado operaciones fraudulentas con el único fin de pagar menos impuestos.

También se indica: “Se otorga excesiva discrecionalidad a la SUNAT que podría calificar a su libre albedrío qué es artificioso o impropio”. Tampoco es cierto.

En primer lugar, la Real Academia Española define “artificioso” a lo hecho con artificio, lo disimulado, cauteloso, doble. Pero, ¿con qué fin la Sunat podría calificar actos como artificiosos o impropios? En los casos en que dichos actos conduzcan a violar el espíritu de la ley, es decir, que conduzcan a evitar el pago de impuestos, que el sentido común nos indica que deberían gravarse, porque son económicamente equivalentes a actos gravados. Pero no solo eso, se ha previsto claramente que la Sunat debe demostrar que dichos actos, artificiosos e impropios, tuvieron como única finalidad o finalidad preponderante la disminución de la carga tributaria.

Incluso, la Sunat debe sustentar con elementos objetivos el carácter artificioso o impropio de la operación y la finalidad preponderantemente tributaria que se persigue con la operación, y el contribuyente deberá aportar las pruebas objetivas sobre la existencia de una finalidad económica autónoma, distinta de la ventaja tributaria. La carga de la prueba está en la Sunat.

En buena cuenta, cuando la Sunat quiera determinar la existencia de elusión tributaria deberá probar: a) que se ha ido en contra del espíritu de la ley; b) que el único objetivo u objetivo preponderante de una operación ha sido la reducción de la carga tributaria; y c) que para ello, se han utilizado actos artificiosos o impropios.

Finalmente, se argumenta que con la ley antielusiva, todo planeamiento tributario está vedado; vale decir, “(...) que será obligatorio escoger el camino que implique la mayor carga tributaria imaginable, pues de lo contrario existiría elusión”. Esto es una enorme falacia. Veamos por qué: no está prohibido efectuar planificaciones lícitas, como, por ejemplo, optar por elegir entre los dos sistemas existentes, el sistema de arrastre de pérdidas más beneficioso para el contribuyente o elegir invertir en activos financieros, cuyos rendimientos no están gravados con el impuesto a la renta; o financiar un proyecto de inversión con deuda en lugar de capital propio. En general, siempre será posible buscar reducir la carga tributaria, utilizando legítimamente las ventajas que ofrece la ley o incluso diseñando formas creativas que promuevan mejoras económicas, a la par que se reduce la carga tributaria. Nada de esto está penado ni tiene por qué generar incertidumbre. Por lo demás, la mayor carga tributaria imaginable no es más que aquella que todos los contribuyentes, sin recursos para contratar a los grandes estudios de abogados, pagan.

Como consecuencia de la fuerte oposición de los gremios empresariales a la ley antielusiva, mediante Ley N.º 30230, del 12 de julio de 2014, se la dejó en suspenso, teniendo en cuenta lo siguiente:

- a) La Sunat no podrá aplicar la norma antielusiva general para los actos, hechos y situaciones producidas con anterioridad al 19 de julio de 2012³⁰.
- b) La aplicación de la norma antielusiva para los actos, hechos y situaciones producidas desde el 19 de julio de 2012, se suspende hasta que el Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el MEF, establezca los parámetros de fondo y forma que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la norma XVI.

Dicho decreto supremo estaba listo para ser publicado por la administración anterior, pero las autoridades del actual gobierno solicitaron que no se publicara para poder revisarlo. Han transcurrido más de 18 meses y aún no ha sido publicado.

En setiembre de 2017, la entonces ministra de Economía y Finanzas declaró que aún no se había tomado una decisión respecto a la Norma XVI, y añadió que en sus manos estaba “hacer una norma anti-elusiva que sea predecible y razonable y que, sobre todo, no genere confrontación con el aparato productivo del país. Porque hacemos una norma anti-elusiva y se nos cae la recaudación y el crecimiento del país.”

A inicios del año, Victor Shiguiyama, actual jefe de la Sunat, anunció que este año se empezará a aplicar a plenitud la norma antielusiva. “La SUNAT ya trabaja con el MEF una estrategia para explotar esta norma y ponerla en acción en el segundo semestre del año”. Shiguiyama ha dado algunas precisiones, señalando que la norma antielusiva estará orientada a casos excepcionales.

En declaraciones a RPP, el 17 de enero de 2018, dijo: “El trabajo viene por dos campos: una la reglamentación general que está a cargo del MEF y además los mecanismos de aplicación internos de Sunat”; añadió: “En este caso, estamos hablando de mecanismos de lucha específicos cuando se tienen planeamientos tributarios agresivos o cuando están abusando de mecanismos legales”; y luego agregó: “(...) para poder trabajar la reglamentación y la adopción de esta norma antielusiva, se están identificando una serie de casos para los cuales debería utilizarse la norma”.

Las declaraciones del jefe de la Sunat generan dudas acerca del tipo de norma que se va a utilizar para combatir la elusión: si es la norma antielusiva general, como la norma XVI del Código Tributario; o si son las normas específicas, identificando caso por caso las prácticas elusivas, como es el deseo del sector privado.

30 Fecha de entrada en vigencia del Decreto Legislativo N.º 1121.

En conclusión, tres son los aspectos por definir para la implementación de la norma antielusiva:

- a) Si contaremos con una norma antielusiva de carácter general o será más bien un conjunto de normas específicas nuevas.
- b) Los mecanismos internos de aplicación, principalmente, cuál será la instancia que determine la existencia de elusión; además, si esta contará con participación del sector privado.
- c) La fecha a partir de la cual se podrán detectar actos, hechos o situaciones elusivas.

V.2 La evasión internacional, los precios de transferencia y los paraísos fiscales

La globalización de la economía ha generado nuevos riesgos para la erosión de las bases imponibles y los ingresos fiscales de los países. Las empresas se han globalizado, sus matrices se sitúan por lo general en los países en desarrollo y sus filiales o sucursales³¹, en los países en desarrollo. Como parte de sus estrategias de negocios, las empresas globalizadas buscan optimizar su carga tributaria global.

De acuerdo con Gómez Sabaini y Morán (2017): “Con la intención de maximizar los beneficios y poder extenderse internacionalmente y ampliar sus mercados, las grandes empresas suelen desplegar sofisticadas estrategias para reducir su carga impositiva global más allá de los países y localizaciones donde operan y generan utilidades”.

En busca de esta optimización, las empresas globales buscan trasladar sus utilidades a los países con menor carga tributaria, preferentemente, a los paraísos fiscales. Agregan Gómez Sabaini y Morán:

En este contexto se ha destacado la importancia de las prácticas vinculadas a la traslación de utilidades o costos entre filiales de una misma empresa multinacional, desde países o Estados con altos niveles de tributación o con restricciones administrativas al flujo de capitales hacia jurisdicciones con sistemas tributarios débiles, de relativamente baja o nula imposición (los llamados “paraísos fiscales”), a través de la manipulación de los precios de transferencia.

Se conoce como precio de transferencia al precio pactado entre dos empresas para adquirir bienes y servicios. Cuando este precio se pacta entre empresas vinculadas o

31 La empresa filial solo puede actuar siguiendo las directrices marcadas por los responsables de su *holding*, si bien a efectos de regulación y pago de impuestos son consideradas entidades independientes de la empresa matriz. Las sucursales no son consideradas entidades independientes. Siguen en general las normas del país donde reside la matriz.

integrantes de una empresa global, existe una alta probabilidad de que dicho precio difiera del precio de mercado, es decir, de aquel que se hubiera pactado entre empresas independientes. El rol de las administraciones tributarias es detectar que los precios de transferencia no difieran significativamente de los precios de mercado, sobre todo si dichas diferencias permiten la erosión de las bases tributarias en los países donde operan las filiales.

Para facilitar el trabajo de detección de diferencias entre los precios de transferencia entre empresas vinculadas y los precios de mercado, los países de América Latina siguen las directivas de la OCDE. La Sunat ha ido incorporando gradualmente a su legislación normas vinculadas con la fiscalización de los precios de transferencia. Estas normas incluyen métodos para determinar correctamente los precios de mercado, información específica que debe ser incorporada a las declaraciones juradas de las empresas e informes especiales para justificar la utilización de los precios de transferencia entre empresas vinculadas.

Junto con las normas necesarias para la detección de erosión a las bases imponibles, una tarea importante es la implementación de fiscalizaciones efectivas a las filiales de las empresas globales. Esta tarea demanda la formación de personal especializado y multidisciplinario; además de bases de datos internacionales altamente sofisticadas.

En cuanto a la estimación de las pérdidas de ingresos, producto de la evasión internacional, existen pocos estudios en los países en desarrollo, incluido el Perú. Dichos estudios utilizan metodologías diversas con distintos enfoques; así, los estudios realizados por las administraciones tributarias utilizan los enfoques de auditoría y los enfoques sectoriales, mientras que los estudios realizados por investigadores externos emplean los enfoques de rentabilidad y de manipulación de precios.

Gómez Sabaini y Morán citan el estudio de Christian Aid (2009), el cual está motivado en la manera como las corporaciones multinacionales trasladan miles de millones de libras de utilidades entre jurisdicciones para reducir o evitar completamente el pago de impuestos. Se señala que con el 60% del comercio internacional realizado al interior de corporaciones multinacionales, la forma en que los precios se determinan se ha vuelto opaco, el principio de plena competencia se ha dejado de lado y los números se manipulan para pagar menos impuestos.

Utilizando la data de Christian Aid, Gómez Sabaini y Morán estiman una pérdida de ingresos tributarios de \$ 31 630 millones en América Latina, por manipulación de precios en operaciones comerciales con empresas de los Estados Unidos y la Unión Europea, para el periodo 2005-2007. Para México, las pérdidas tributarias ascienden a \$ 19 941 millones, seguido por Brasil, con pérdidas tributarias de \$ 6449 millones. Las pérdidas tributarias estimadas para Perú son de \$ 355 millones.

El desafío futuro consiste en ampliar la investigación académica para tener estimados más completos de las diversas modalidades de evasión en las operaciones internacionales.

El Convenio sobre Asistencia Administrativa Mutua en materia fiscal

El Gobierno del Perú se adhirió en octubre de 2017 al Convenio sobre Asistencia Administrativa Mutua en materia fiscal, promovido por la OCDE, lo cual da una primera señal de transparencia fiscal internacional y de compromiso de lucha contra la evasión y la elusión tributaria. Este convenio multilateral fue desarrollado en 1988 y se considera el instrumento multilateral más completo para todas las formas de cooperación fiscal.

Más de 86 países ya lo han firmado, incluidos los países del G-20 y casi todos los países de la OCDE. El convenio prevé:

- a) Intercambio de información, incluidas auditorías fiscales simultáneas y participación en auditorías en el extranjero.
- b) Asistencia en el cobro de créditos fiscales (deudas), incluso el establecimiento de medidas cautelares.
- c) Notificación o traslado de documentos.

El intercambio de información tiene tres modalidades:

- a) Por solicitud, relacionadas con personas individuales o empresas, o transacciones específicas.
- b) Automático: dos o más Estados determinarán mediante acuerdo mutuo las categorías y los procedimientos para intercambiar información.
- c) Espontáneo: sin que exista solicitud previa de otro Estado.

El convenio entrará en vigencia en el año 2018 y se aplicará a partir del periodo tributario 2019.

El Perú figura entre los 47 países que se han comprometido con la Unión Europea a realizar cambios en sus políticas fiscales y, de ese modo, ha logrado no formar parte de la lista negra comunitaria de paraísos fiscales publicada en diciembre de 2017. Los Estados de esta lista "gris" deberán realizar modificaciones en sus normas impositivas para finales de 2018.

Si no cumplen con los tiempos y Bruselas detecta mediante su supervisión que no se ejecutan las reformas, podrían entrar a formar parte de la lista negra de paraísos fiscales. La condición impuesta al Perú es la ratificación del convenio³².

32 <https://gestion.pe/economia/union-europea-peru-47-paises-han-acordado-cambios-fiscales-no-formar-parte-paraisos-222110>

V.3 El fortalecimiento de la Sunat

En el combate a la evasión tributaria, el fortalecimiento de la administración tributaria desempeña un rol preponderante.

Las estrategias para reducir la evasión han sido desarrolladas en Arias (2016). La reducción de la evasión tributaria debería constituirse como el objetivo prioritario de la Sunat. Se estima que por cada punto porcentual de reducción de la evasión del IGV se obtienen ingresos adicionales equivalentes a 0,1 % del PBI, de manera que una reducción de la evasión del IGV de los niveles actuales del 30% al 20% permitiría incrementar recursos en 1% del PBI. Una adecuada estrategia para reducir la evasión del IGV podría lograr estos resultados en cinco años.

De acuerdo con Arias (2016), para lograr este objetivo, es importante el conocimiento de la evasión: esto significa conocer con precisión cuánto es, dónde se genera y por qué se genera.

Como hemos visto, la Sunat ha realizado logros importantes en la medición de la evasión del IGV, y actualmente, se realizan mediciones anuales. No obstante subsisten dos oportunidades de mejora. La primera se refiere a la publicidad de los resultados. El estudio que sustenta las estimaciones de la evasión solo se encuentra publicado en su página web hasta el año 2008. La segunda se refiere a la oportunidad con que se realiza el estudio de estimación de la tasa de evasión. Solo una estimación oportuna permite utilizar dicha estimación como instrumento para lograr mejoras relevantes y para evaluar cuáles de las estrategias aplicadas dieron éxito. En la actualidad, los estudios de las estimaciones de la evasión del IGV solo nos dan resultados ex post de la misma, pero no sirven para identificar explícitamente qué estrategia o plan permitió su reducción o viceversa. Si bien los estudios para determinar la evasión del IGV pueden tomar algún tiempo, es imprescindible contar con estimaciones preliminares o aproximadas de la tasa de evasión. Indicadores como la productividad del IGV son importantes para cumplir con este objetivo.

En cuanto al impuesto a la renta, se ha señalado también que los avances son menores. A diferencia del IGV, no existen estimaciones periódicas de la tasa de evasión de empresas y personas. Ciertamente, los estudios para estimar la evasión del impuesto a la renta son de mayor dificultad, porque requieren contar la estimación del excedente de explotación de cuentas nacionales y de las encuestas de hogares, ambas realizadas por el INEI. Es recomendable que se priorice a nivel de Estado contar con cuentas nacionales y censos económicos periódicos y oportunos.

Según Arias (2016), no solo el valor total de la evasión es importante. Mucho más importante es conocer la evasión por sector económico, por tamaño de contribuyente y por región. Esto implica contar con estudios de la recaudación potencial y recaudación

efectiva para cada una de estas categorías, y esta es una tarea que involucra desarrollo de capacidades y mejora de procesos en la administración tributaria. Por ejemplo, se requiere fortalecer los sistemas de información y los datos de cada uno de los contribuyentes (actividad económica y lugar donde desarrollan actividades, entre otros).

Señala Arias (2016) que es igualmente importante la identificación de las causas y modalidades de la evasión tributaria. Añade que el modelo de la OCDE nos brinda un marco teórico general y que según este modelo se puede clasificar a los contribuyentes según un perfil de riesgo general: los que cumplen; los que intentan cumplir, pero fallan; los que generalmente incumplen; y los que evaden deliberadamente. Para cada uno de estos comportamientos, habría que identificar las medicinas adecuadas; además: una vez determinada la tasa de evasión por sector económico y por tamaño de contribuyente, se debería tener una clasificación en cada uno de estos segmentos de la tipología señalada por la OCDE. Por ejemplo, deberíamos saber si en el segmento de pequeños contribuyentes del sector agrícola o en el segmento de medianos del sector construcción, el incumplimiento se explica por actitud deliberada de evasión, por un cumplimiento o incumplimiento generalizado, o por un intento “fallido” de cumplir. En cada caso, se identificarían las modalidades (subvaluación de ingresos, sobrevaluación de costos, diferimientos, entre otros) y los instrumentos ilícitos utilizados (facturas falsas, no registro, doble contabilidad, entre otros). De acuerdo con la importancia del tamaño de la evasión, año a año, se definirían las estrategias para reducir la evasión en cada uno de estos segmentos y se evaluarían los resultados.

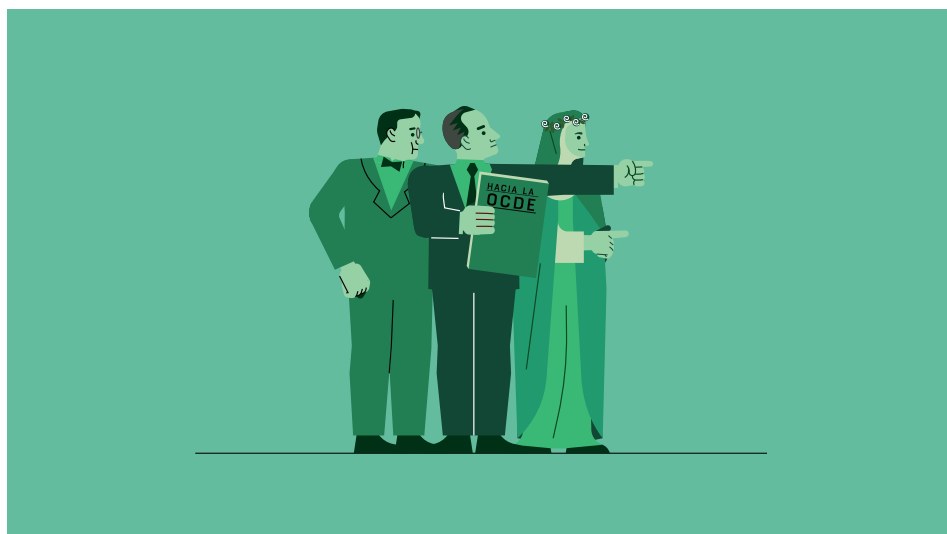
Con miras a cumplir con sus objetivos, es importante que exista un adecuado balance entre la autonomía de la Sunat, sus facultades y rendición de cuentas. Para ello, la Sunat debe estar obligada a cumplir con las buenas prácticas de las administraciones tributarias a nivel internacional, entre ellas:

- 1) Elaborar y difundir una memoria anual.
- 2) Elaborar y difundir su plan estratégico.
- 3) Tener procesos que identifiquen los riesgos de cumplimiento.
- 4) Difundir los riesgos de cumplimiento y las estrategias de mitigación.
- 5) Difundir los derechos de los contribuyentes, exportadores e importadores.
- 6) Difundir los estándares de los servicios que presta.

Específicamente, para combatir de manera eficaz la evasión tributaria, sería recomendable:

- 1) Si el Perú desea ingresar a la OCDE, se deben revisar:
 - a) Las facultades de acceso al secreto bancario.

- b) Las normas antielusivas. La actual Norma XVI del Código Tributario no ha podido ser implementada, entre otras razones, porque no ofrece confianza al sector privado. La Norma podría perfeccionarse para definir con claridad y certeza el concepto de elusión tributaria. Para su implementación, deben existir reglas claras y transparentes.
- 2) Priorizar a nivel Estado la elaboración periódica y oportuna de cuentas nacionales, censos económicos y tablas insumo-producto. Estos son insumos importantes para las estimaciones de la evasión global, sectorial y regional.
 - 3) Fortalecer a la Sunat con cuadros profesionales especialistas en el análisis y diagnóstico de la evasión tributaria.
 - 4) Elaborar y difundir estudios anuales de estimaciones de la tasa de evasión del IGV y del impuesto a la renta. En el caso de la evasión del IRP, se debe poner énfasis en la evasión de los profesionales (cuarta categoría) y de los alquileres (primera categoría).
 - 5) Elaborar y difundir estudios preliminares trimestrales de estimaciones de la tasa de evasión del IGV y del impuesto a la renta, utilizando variables proxy, tales como la productividad.
 - 6) Elaborar y difundir estudios que identifiquen las causas y modalidades de la evasión tributaria sectorial, regional y por tamaño de contribuyente.
 - 7) Diseñar e implementar estrategias para combatir la evasión tributaria por impuestos, sectorial, regional y por tamaño de contribuyente. En el caso de la evasión por impuestos, se debe priorizar la del IRP de profesionales.



VI. Hoja de ruta para la justicia fiscal en el Perú

En este capítulo final, se presenta un conjunto de acciones prioritarias para que el sistema tributario contribuya con una mayor justicia fiscal.

VI.1 Reformas transversales

Tasas impositivas del IGV e impuesto a la renta de las empresas

- a) El objetivo debe ser iniciar un crecimiento sostenido de la presión tributaria con metas claras. La meta para el año 2021 debe fijarse en 20% (actualmente, está en 15,3%), y tiene implícita una presión impositiva del gobierno central de 16,6% (actualmente, en 12,9%), una presión impositiva de los gobiernos locales de 0,8% (actualmente, en 0,4%) y contribuciones sociales de 2,6% (actualmente, en 2,2%). Esta meta, que es ambiciosa, nos ubicaría aún por debajo del promedio de ALC, que es 22,8% para el año 2015.

	2017	2018	2019	2020	2021
Presión impositiva gob. central	12,9	13,6	14,6	15,6	16,6
Presión impositiva gob. locales	0,4	0,5	0,6	0,7	0,8
Contribuciones sociales	2,0	2,1	2,3	2,5	2,6
Presión tributaria	15,3	16,2	17,5	18,8	20,0

- b) Mantener la tasa general del IGV en 18%, dado que esta se encuentra por debajo del promedio de los países de la OCDE, que es 19,2. A mediano plazo, evaluar la introducción de una tasa reducida para bienes y servicios consumidos casi exclusivamente por los deciles más pobres (primer y segundo decil).
- c) Propender a mediano plazo a una tasa uniforme del impuesto a la renta de empresas de 28%, la que debe incluir al sector agropecuario y agroindustrial moderno (hoy con tasas de 15%). Esta reducción acerca la tasa al promedio de los países de la OCDE, que es 25%, y es coherente con la tendencia de reducción que se observa a nivel internacional, y asegura la atracción de inversiones.
- d) Para compensar los menores ingresos por la reducción de la tasa del impuesto a la renta de empresas: (i) la tasa de distribución de dividendos debe elevarse a 10%; (ii) el criterio del devengado debe extenderse a todas las actividades económicas, eliminando el trato preferencial a los servicios de telecomunicaciones y energía eléctrica; y (iii) deben revisarse los beneficios de deducciones que no correspondan a las buenas prácticas internacionales.

Exoneraciones

- a) Racionalizar las exoneraciones tributarias en dos etapas. En la primera, eliminar las siguientes:
 - i) Las de IGV e ISC en la Amazonía, sustituyéndolas por inversión directa en la región, como se hizo en San Martín.
 - ii) Las de IGV de servicios educativos realizados por entidades privadas.
 - iii) La inafectación del IGV de pólizas de seguro de vida.
 - iv) El *drawback* "ciego" que se aplica en la actualidad.
 - v) El IGV a juegos y apuestas.
 - vi) La del impuesto a la renta y crédito por reinversión de universidades privadas.
- b) En la segunda etapa, solo deben quedar exoneraciones que beneficien a los sectores de más bajos ingresos (primer y segundo decil de la distribución del ingreso).

Regímenes especiales para pequeños contribuyentes

- a) Revisar los regímenes especiales para pequeños contribuyentes estableciendo un umbral pequeño, distinto del umbral que define a la micro y pequeña empresa para fines laborales. Este umbral puede ser igual al que actualmente se aplica para el RUS, es decir S/ 96 000 anuales.
- b) Crear un régimen simplificado del IGV y otro para el impuesto a la renta. Las tasas deben ser similares a las del régimen general, pero el cumplimiento de las obligaciones formales (declaraciones, libros contables, etc.) debe ser simple.
- c) En el mediano plazo, el RUS y el RER deben ser eliminados.

VI.2 Reformas específicas

Impuesto a la renta personal (IRP)

- a) Ampliar la base del IRP. Para ello:
 - i) Deben pagar este impuesto todas las personas con ingresos superiores a cinco UIT³³. Evaluar elevar la tasa mínima de 8% a 10% de manera que se igualaría con el promedio OCDE. La mayor recaudación que se obtenga se destinará a ampliar los presupuestos de educación y salud.
 - ii) Deberán gravarse todas las rentas de capital (dividendos, intereses, ganancias de capital y alquileres) con una tasa de 10%.
- b) Evaluar todas las exoneraciones de este impuesto.

Impuesto predial

- a) Ajustar progresivamente la base del impuesto predial al valor de mercado.
- b) Implementar un catastro nacional administrado por una entidad o agencia en el gobierno nacional. Podría ser una entidad de la PCM o del MEF. El catastro debe construirse sobre la base de un código único del predio. La administración del impuesto predial debe continuar en manos de los gobiernos locales.
- c) Promover constitución de SAT en cada una de las provincias del país. Establecer el incentivo de impuestos de alcabala provinciales a las provincias que constituyan SAT.
- d) Fortalecer los programas de incentivos a la gestión municipal.

Los impuestos a las industrias extractivas

- a) Preservar las bases y lineamientos generales del sistema impositivo derivado del Acuerdo Minero. Un régimen estable y técnicamente adecuado ayudará en el futuro a prescindir de la suscripción de CEJ.
- b) Fortalecer los recursos del Fondo de Adelanto Social (FAS), destinado a financiar programas, proyectos y/o actividades orientados a cerrar o reducir brechas sociales en espacios geográficos donde se desarrollarán diversas actividades económicas³⁴.
- c) Regular adecuadamente las compensaciones por externalidades negativas creadas por la actividad minera (contaminación, deterioro de infraestructura, aumento de costos, entre otros), de conformidad con el principio de “Quien contamina paga”.
- d) Revisar el sistema de transferencias del canon y de las regalías con el objetivo de mejorar su equidad.

33 En la actualidad, este monto equivale a dos sueldos mínimos.

34 Decreto Legislativo N.º 1334 de enero de 2017.

- e) Para fortalecer la transparencia de las industrias extractivas, eliminar la reserva tributaria en los sectores minería, gas y petróleo, en los que el Estado es el propietario de los recursos naturales.

VI.3 El combate a la evasión tributaria

El incumplimiento: la evasión y la elusión tributaria

- a) Aprobar el reglamento de la norma antielusiva general (Norma XVI), teniendo en cuenta los siguientes criterios:
 - i) Norma de carácter general aplicable según los criterios establecidos en el Decreto Legislativo N.º 1121.
 - ii) Norma aplicable a los actos, hechos y situaciones producidos a partir del 19 de julio de 2012.
 - iii) Establecer un procedimiento administrativo en el que un comité interno de alto nivel de la Sunat determine los casos de auditoría en los que ha habido elusión. Asimismo, establecer la obligación de la Sunat de difundir todos los casos que se determinen como elusión tributaria.
- b) Regular adecuadamente la facultad de la Sunat en cuanto a acceso al secreto bancario.
- c) Fortalecer la fiscalización tributaria de costos, en particular, en las industrias extractivas.

La evasión internacional, los precios de transferencia y los paraísos fiscales

- a) Continuar con la adecuación de las normas a los estándares internacionales de la OCDE.
- b) Ampliar la investigación académica para tener estimados más completos de las diversas modalidades de evasión en las operaciones internacionales.
- c) Priorizar la selección y capacitación de personal especialista en fiscalización de precios de transferencia.
- d) Ratificar en el Congreso el Convenio sobre Asistencia Administrativa Mutua en materia fiscal.
- e) Implementar el intercambio de información automático que establece el Convenio sobre Asistencia Administrativa Mutua en materia fiscal, cumpliendo con todos los protocolos y requisitos.

El fortalecimiento de la Sunat

- a) Priorizar a nivel Estado la elaboración periódica y oportuna de cuentas nacionales, censos económicos y tablas insumo-producto. Estos son insumos importantes para las estimaciones de la evasión global, sectorial y regional.

- b) Fortalecer a la Sunat con cuadros profesionales especialistas en el análisis y diagnóstico de la evasión tributaria.
- c) Elaborar y difundir estudios anuales de estimaciones de la tasa de evasión del IGV y del impuesto a la renta. En el caso del IRP, se debe poner especial énfasis en la evasión de rentas de cuarta categoría (profesionales) y de primera categoría (alquileres).
- d) Elaborar y difundir estudios preliminares trimestrales de estimaciones de la tasa de evasión del IGV y del impuesto a la renta, utilizando variables proxy, tales como la productividad.
- e) Elaborar y difundir estudios que identifiquen las causas y modalidades de la evasión tributaria sectorial, regional y por tamaño de contribuyente.
- f) Diseñar e implementar estrategias para combatir la evasión tributaria por impuestos, con especial énfasis en la evasión de renta personal de profesionales y de alquileres, sectorial, regional y por tamaño de contribuyente.

Anexo I

Recomendaciones, Convenios y Declaraciones de la OCDE en materia de Asuntos Fiscales

A. Recomendaciones

- Aplicación del IVA/impuestos a los bienes y servicios en el comercio internacional de servicios e intangibles.
- Medidas Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) relacionadas con los precios de transferencia.
- Intercambio automático de información de cuentas financieras en asuntos tributarios.
- Facilitación de la cooperación entre autoridades tributarias y otras autoridades para combatir crímenes graves.
- Medidas fiscales para combatir el soborno de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales.
- Atribución de beneficios a establecimientos permanentes.
- Uso del Modelo de Memorando de Entendimiento de la OCDE sobre el intercambio automático de información con fines tributarios.
- Implementación de las propuestas contenidas en el Informe de 1998 sobre competencia tributaria dañina.
- Contrarrestar la competencia tributaria dañina.
- Modelo de convenio tributario sobre las rentas y flujos de capital.
- Prevención del planeamiento tributario y el incumplimiento en convenios tributarios.
- Uso de números de identificación fiscal en un contexto internacional.
- Determinación de precios de transferencias entre empresas asociadas.
- Acuerdo modelo de la OCDE para la realización de exámenes fiscales simultáneos.
- Evitar la doble imposición con respecto a los impuestos sobre sucesiones y herencias, y sobre los obsequios.
- Elusión y evasión tributaria.

B. Convenios

- Convenio sobre Asistencia Administrativa Mutua en asuntos fiscales.
- Convenio Multilateral para Implementar Modificaciones en los Tratados Tributarios (para evitar doble tributación) para Prevenir BEPS.

C. Declaraciones

- Intercambio automático de información.
- BEPS.

Bibliografía

- Amarante, V. y Jiménez, J. P. (2015). "Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina". En *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arias, L. A. y Peñaranda, C. (2016). *Hacia un sistema tributario eficiente que elimine la informalidad*. IEDEP – CCL, mayo.
- Arias, L. A. (2016). *Estrategia tributaria*. En *Estrategias para el desarrollo económico y social del Perú*. Peru: Centrum Católica y Planeta.
- _____ (2013). *Los ingresos propios de las municipalidades en el Perú. Ampliación de análisis de viabilidad de las propuestas de la Comisión Multisectorial en materia de descentralización fiscal*. (Documento no publicado).
- _____ (2011). *Política tributaria para el 2011-2016*. CIES. INDE Consultores.
- _____ (2009). *La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. El caso del Perú*. Santiago de Chile: CEPAL, GTZ.
- _____ (2009a). *Regímenes tributarios simplificados para pequeños contribuyentes*. (Documento no publicado elaborado para el BID).
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2009). *La descentralización fiscal en el Perú: Situación actual y propuesta de coparticipación tributaria*. Marzo 2009.
- BID (2012). *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo*.
- Center for Social and Economic Research, CASE (2016). *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States*. Final Report. Varsovia.
- CEPAL e IEF (2014). *Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea*. En *Estudios N.º 8*. Madrid, Setiembre 2014.
- CEPAL (2017). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile. Naciones Unidas.
- Christian Aid (2009). *False profits: Robbing the poor to keep the rich tax-free*. Londres: Christian Aid Report.

- Gomez Sabaini, J. C. y Morán, D. (2017). La evasión internacional y la erosión de las bases tributarias En *Consensos y conflictos de la política tributaria*. Santiago de Chile: CEPAL, marzo 2017.
- Gomez Sabaini, J. C.; Jimenez, J. P. y D. Morán (2017). El impacto fiscal de los recursos no renovables. En *Consensos y conflictos de la política tributaria*. Santiago de Chile: CEPA, marzo 2017.
- IMF (2017). Fiscal Monitor: Achieving more with less. April 2017.
- Jiménez, J. P. (2017). Equidad y sistema tributario en América Latina. En *Revista Nueva Sociedad*, N.º 272, noviembre-diciembre 2017.
- McCarthy, M. and Musset, P. (2016). A Skills beyond School Review of Peru. En *OECD Reviews of Vocational Education and Training*. París: OECD Publishing.
- OCDE (2016). *Perú: Evaluaciones del desempeño ambiental, aspectos destacados y recomendaciones*.
- _____ *Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*.
- OECD (2015). Multi-dimensional Review of Peru: Volume I. Initial Assessment, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris.
- _____ (2016). Multi-dimensional Review of Peru: Vol. 2. In-depth Analysis and Recommendations, OECD Development Pathways. París: OECD Publishing.
- _____ (2016a). Perú: Integrated governance for inclusive growth, OECD Public Governance Reviews.
- _____ (2016b). Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality. En *OECD Reviews of Regulatory Reform*, París: OECD Publishing.
- _____ (2016c). OECD Territorial Reviews: Peru 2016, OECD Publishing, Paris.
- Piketty, T. (2003). Income inequality in France, 1901–1998. En *Journal of Political Economy*, Vol. 111, N.º 5.
- Von Haldenwang, C. et al. (2009). Administración tributaria municipal en el contexto del proceso de descentralización en el Perú. Los Servicios de Administración Tributaria. Bonn: Instituto Alemán de Desarrollo.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com

Página web: www.tareagrafica.com

TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

JULIO 2018 LIMA - PERÚ



Es una plataforma de organizaciones de la sociedad civil
constituida con el objetivo de promover y apoyar políticas
públicas en favor de la justicia fiscal.



cooperaccion.org.pe



propuestaciudadana.org.pe



peru.oxfam.org

ISBN: 978- 612-47775-0-9

