

1. Reforma del Estado y gestión pública

1.4 Política fiscal y tributaria frente a la pandemia global del coronavirus

Luis Alberto Arias
INDE CONSULTORES

Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno

Cayetano Heredia 861, Jesús María
perudebate.org

Organizadores:

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES)
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP-PUCP)
Instituto de Estudios Peruanos (IEP)
Asociación Civil Transparencia
Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)
IDEA Internacional

Primera edición: Lima, abril de 2021

Coordinador: Kevin Tello

Edición y corrección de estilo: Luis Ráez

Diseño e ilustraciones: Enrique Gallo

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N.º de depósito legal: 2021-04462

Los organizadores, aliados estratégicos y auspiciadores no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Contenido

4

Presentación

5

Resumen

6

Diagnóstico de la situación actual

El déficit, la deuda pública y la trayectoria de convergencia	6
El gasto público	8
Los ingresos del gobierno general	10
La brecha tributaria	14
Problemas específicos del sistema tributario	18
Los desafíos de la transformación digital	20

22

Opciones de política

24

Identificación de los costos y beneficios de las opciones de política

25

Objetivos específicos

27

Obstáculos para la implementación de la política señalada

28

Recomendaciones para la implementación de la propuesta: estrategias, opciones, alianzas

32

Hoja de ruta

35

Anexos

48

Referencias bibliográficas

Presentación

La pandemia ha visibilizado y profundizado aún más las grandes brechas y desigualdades sociales, así como las debilidades estructurales e institucionales del Perú. A 200 años de su independencia, los viejos y graves problemas del país persisten. Sin embargo, el bicentenario y el proceso electoral del 2021 son una oportunidad para discutir los temas clave y más urgentes que deberá priorizar el nuevo gobierno, como la atención a la crisis sanitaria y la reactivación económica.

En este marco, seis instituciones de la academia y la sociedad civil peruana —el Consorcio de Investigación Económica y Social, la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Instituto de Estudios Peruanos, la Asociación Civil Transparencia, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e IDEA Internacional— han sumado esfuerzos y organizado el proyecto *Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno*.

Esta iniciativa tiene como objetivos fortalecer la capacidad de los partidos políticos para diseñar planes de gobierno, elevar el nivel del debate electoral y aportar evidencia y propuestas de política a las autoridades electas para el periodo 2021-2026. Como parte del proyecto, se han elaborado 20 documentos de política agrupados en cuatro ejes temáticos: (i) reforma del Estado y gestión pública, (ii) políticas sociales, (iii) desarrollo productivo y empleo y (iv) desarrollo y ambiente.

Cada documento de política incluye un diagnóstico, opciones de política, recomendaciones para la implementación de la política propuesta y una hoja de ruta para el próximo gobierno con horizontes a 100 días, un año y cinco años de gestión. Todo ello se pone a disposición de los partidos políticos, los candidatos a la Presidencia y al Congreso de la República, los medios de comunicación, la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Finalmente, este esfuerzo no hubiera sido posible sin el apoyo de nuestros cuatro aliados estratégicos y 11 auspiciadores, a quienes agradecemos por su compromiso con la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible del Perú.

Javier Portocarrero, Martín Tanaka, Cecilia Blondet
Ivan Lanegra, Gustavo Yamada y Percy Medina

Comité de coordinación

Política fiscal y tributaria frente a la pandemia global del coronavirus



Luis Alberto Arias
INDE CONSULTORES

RESUMEN

Antes de la COVID-19, el Perú era reconocido como un país con fortaleza en sus finanzas públicas. Ello se había logrado pese a sus bajos ingresos fiscales, sacrificando gastos sociales y de infraestructura. La pandemia hizo evidentes problemas estructurales de la economía peruana como el paupérrimo sistema de salud, el débil sistema de protección social y la baja inclusión financiera, y ha causado un profundo impacto en las finanzas públicas como consecuencia de la disminución de la recaudación y del aumento del gasto. El presente documento pone de relevancia el enorme desafío que será reconstituir la fortaleza fiscal prestando atención a los problemas estructurales señalados. Para ello, se plantea una opción de política que consiste en realizar reformas que fortalezcan las debilidades estructurales de la economía peruana (pensiones, salud, inclusión financiera), identificando las medidas fiscales y tributarias para obtener el financiamiento requerido. Las propuestas tienen como objetivos reducir gastos improductivos, ampliar la base tributaria mediante la racionalización o sustitución de las exoneraciones tributarias, reducir la evasión y mejorar la progresividad del sistema tributario.

PALABRAS CLAVE: COVID-19, reforma tributaria, finanzas públicas, política fiscal

Diagnóstico de la situación actual

El déficit, la deuda pública y la trayectoria de convergencia

La situación previa a la pandemia global

Antes de la aparición de la COVID-19, el Perú era visto como un país con fortaleza en sus finanzas. Tanto el déficit fiscal como la deuda pública estaban entre los más bajos de la región y del mundo.

Respecto al primero, la regla fiscal establecía que debería ser inferior al 1% del producto bruto interno (PBI) y las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se empeñaron en ello. Así, en el periodo 2017-2019, el déficit fiscal se redujo con mucho esfuerzo desde el 3% hasta el 1.6% del PBI, como consecuencia de la recuperación parcial de los ingresos y del control de los gastos. Sin embargo, para no comprometer la recuperación del PBI, a finales del año 2019, el MEF anunció la postergación por tres años del cumplimiento de la meta de déficit. Mediante el DU N.° 032-2019, el Poder Ejecutivo modificó la regla de resultado económico, estableciendo que el déficit fiscal anual del sector público no financiero (SPNF), para los años fiscales 2021, 2022 y 2023, no debería ser mayor al 1.8%, 1.6% y 1.3% del PBI, respectivamente.

En lo que respecta a la deuda pública, la misma había crecido sostenidamente desde el 19.9% del PBI, en el año 2013, hasta 26.8% del PBI al cierre del 2019. Sin embargo, aún se encontraba por debajo de la regla que establecía un endeudamiento máximo del 30% del PBI.

Los efectos de la pandemia global sobre el déficit y la deuda pública

La COVID-19 ha afectado seriamente a las finanzas públicas. Por un lado, los ingresos han caído ante la grave recesión económica, y por otro, el gasto público ha aumentado para hacer frente a la emergencia sanitaria.¹ Además, en un contexto de necesaria expansión de liquidez —llevada a cabo por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)—, existe la contingencia de las garantías otorgadas por el Estado, las que podrían impactar el déficit y la deuda en los años siguientes.² Ante esta dramática coyuntura, el gobierno decidió suspender la aplicación de las reglas fiscales para los años 2020 y 2021.³

El BCRP, en su *Reporte de inflación*, de setiembre 2020, proyecta un resultado económico del sector público no financiero (RSPNF) del -9.2% y -5.1% del PBI para los años 2020 y 2021, respectivamente. El Consejo Fiscal, en su Informe N.° 004-2020-CF, plantea cuatro escenarios con distintos niveles de caída del PBI.⁴ Tomando en cuenta el segundo escenario, que asume una caída del PBI del 12%, el resultado primario del SPNF sería del -6.3% del PBI y -3.5% del PBI para los años 2020 y 2021, respectivamente. Recientemente, el MEF

En el periodo 2017-2019, el déficit fiscal se redujo con mucho esfuerzo desde el 3% hasta el 1.6% del PBI, como consecuencia de la recuperación parcial de los ingresos y del control de los gastos. Sin embargo, a finales del 2019, el MEF anunció la postergación por tres años del cumplimiento de la meta de déficit.

- 1 Si bien el gasto público ha aumentado para atender la emergencia sanitaria, la cuarentena ha tenido un efecto negativo sobre la ejecución de otros rubros del gasto público. La magnitud de esta menor ejecución se comenta más adelante.
- 2 Según el *Marco macroeconómico multianual 2021-2024* (MEF, 2020), los montos de pérdida probable máxima esperada serían del 25% del total del monto garantizado, lo cual ascendería a 0.88% del PBI, 0.75% del PBI y 0.18% del PBI para los años 2021, 2022 y 2023, respectivamente. No obstante, se indica que esta proyección estaría sobreestimada, dado que se ha considerado el comportamiento crediticio de empresas formales e informales y el Programa Reactiva contempla un sesgo de selección hacia empresas formales.
- 3 Decreto Legislativo N.° 1457, del 11 de abril de 2020.
- 4 Los escenarios asumen variaciones del PBI para el 2020 entre el -10% y el -20%.

ha publicado sus proyecciones macroeconómicas para el periodo 2021-2024. Según estas proyecciones, el RSPNF sería del -10.7% del PBI en el año 2020 y se reduciría al -6.2% del PBI en el 2021.

Como consecuencia de los mayores déficits fiscales, la economía peruana está financiando los mismos con un consumo de los ahorros del sector público —acumulados en el periodo del *boom* de precios de los *commodities*— y con un incremento de la deuda pública. Los efectos sobre la deuda pública (bruta) dependen de los supuestos de utilización de estos ahorros. El BCRP, que plantea un escenario más agresivo de utilización de ahorros,⁵ proyecta que la deuda subiría al 34.3% del PBI en 2020 y al 34.8% del PBI en 2021, superando el límite legal actual del 30% del PBI. En cambio, el Consejo Fiscal (CF) asume un uso de activos más moderado: entre 1.5% y 4.5% del PBI para el año 2020 y un 1% adicional en un escenario de mayor endeudamiento en el año 2021. Tomando el segundo escenario, la deuda pública crecería al 35.9% del PBI y el 39% del PBI en los años 2020 y 2021. El MEF proyecta niveles de deuda del 35.4% del PBI y el 38% del PBI en los años 2020 y 2021, respectivamente (el Cuadro 1 presenta las proyecciones de las tres instituciones para los principales agregados fiscales).

En conclusión, las proyecciones de las tres entidades sitúan a la deuda pública entre el 35% y el 39% del PBI a fines del 2021, por encima del nivel del 30% establecido por la regla fiscal.

Los desafíos pospandemia

El Consejo Fiscal ha publicado un reciente reporte técnico,⁶ en el que concluye que la crisis de la COVID-19 marca la transición de una etapa de fortaleza fiscal hacia una de vulnerabilidad en las finanzas públicas. Por ello, se señala, es importante que se adopte una senda de consolidación fiscal apropiada y verosímil en el mediano plazo. Adoptar esta vía requiere evaluar si las reglas fiscales peruanas se encuentran en un nivel adecuado.

Según Bonato (2019), con un techo de deuda del 30% del PBI y para el déficit nominal del 1% del PBI, Perú estaba en el lado conservador del espectro⁷ (ver Gráfico 1).

Al respecto, Ganiko, Melgarejo y Montoro (2016) evaluaron el espacio fiscal que tenían las economías emergentes para mantener una política fiscal expansiva. Para ello, utilizando datos de 21 economías emergentes para el periodo 2000-2015, calcularon un límite de deuda para cada una, a partir del cual la ratio de deuda pública entre el PBI seguiría una trayectoria explosiva. En el caso del Perú, obtuvieron que 40% del PBI era el mayor nivel de endeudamiento, al cual podría llegar el gobierno sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas; es decir, minimizando la probabilidad de caer en una trayectoria insostenible.

Asimismo, el Consejo Fiscal (2020) analiza los escenarios macroeconómicos y sus efectos en las cuentas fiscales ante la COVID-19. Plantea que, en una situación en la que la deuda pública supere el 40% del PBI al 2021, se calibre una meta de convergencia del 35% del PBI. La razón es que establecer una meta de 30% implicaría un retiro abrupto del impulso fiscal para los siguientes años.

Si bien, hasta el año 2021, los niveles de deuda proyectados por el BCRP, el CF y el MEF no superan el 40% del PBI, el elevado nivel de déficit que se tendría en el año 2021 (entre el 4% y



La economía peruana está financiando déficits fiscales con un consumo de los ahorros públicos y con un incremento de la deuda pública.

5 El ahorro del sector público se reduciría desde el 13.8% del PBI en 2019 al 11.5% del PBI en 2020, y al 9.2% del PBI en 2021.

6 Reporte técnico N.° 005-2020-CF/ST.

7 Bonato señala que, en el caso del Perú, la política fiscal debe ser conservadora debido a vulnerabilidades específicas: (i) gran parte de la deuda denominada en moneda extranjera y (ii) gran parte de la deuda mantenida por inversores extranjeros. Cabe señalar que, a diciembre de 2019, menos de la tercera parte de la deuda pública correspondía a deuda externa, en tanto que alrededor de 60% era mantenida por inversores extranjeros.



Si bien, hasta el año 2021, los niveles de deuda proyectados por el BCRP, el CF y el MEF no superan el 40% del PBI, el elevado nivel de déficit que se tendría en el año 2021 hace necesario una consolidación fiscal que debe iniciarse a inicios del próximo gobierno.

6% del PBI según las tres proyecciones) hace necesaria una consolidación fiscal que debe iniciarse a inicios del próximo gobierno.⁸ Si dicha consolidación no se realiza de manera ordenada, la deuda pública tendría una trayectoria no sostenible que obligaría a un ajuste desordenado y costoso en los años siguientes.

Cabe señalar que las tres proyecciones tienen implícito un estímulo fiscal positivo en el año 2020 y que empieza a ser retirado el año 2021. Así, el BCRP en el *Reporte de inflación* de setiembre estima un impulso fiscal ponderado de 1.5 en el 2020 y de -1.4 en el 2021.⁹ Conviene agregar que el retiro del impulso fiscal en el 2021 puede ser contraproducente con el soporte a la actividad económica en dicho año. Para mitigar el impulso fiscal negativo, se requeriría un cambio de composición del gasto con mayor énfasis en el gasto de inversión, así como un paquete de medidas de corto plazo para mejorar los ingresos.¹⁰

Una de las prioridades del próximo gobierno será, en consecuencia, **restablecer la vigencia de las reglas fiscales**, en el nivel anterior o en un nuevo nivel, y comprometerse con la senda de convergencia al nivel fijado. Para que este compromiso sea creíble, se debe anunciar un plan para aumentar los ingresos y racionalizar los gastos.

El gasto público

La situación prepandemia

En el Perú, el gasto público no financiero, en los últimos 50 años, ha fluctuado entre el 17% y el 22% del PBI, con algunas excepciones.¹¹ Recientemente, en el periodo 2016-2019, ha estado alrededor del 20% del PBI. Aproximadamente tres cuartas partes corresponden a gasto corriente y una cuarta a gasto de capital. La participación del gasto de capital se ha contraído desde el 2013.

Los niveles de gasto público en Perú son significativamente inferiores al gasto público de países de la región y de países de ingreso per cápita similar. Según Arias y Peñaranda (2016), el tamaño del Estado en Perú es inferior al promedio de los países de ingreso medio-alto, que es del 33.6% del PBI, y al promedio de los países de América Latina y el Caribe, que es del 29% del PBI.

Respecto al gasto social,¹² luego de crecer en el periodo 2011-2015 desde el 7.58% del PBI hasta el 9.12%, se estancó en los cuatro años siguientes (ver Gráfico 2). El gasto social resulta muy bajo en comparación con los países de la región. El estudio citado de Arias y Peñaranda calcula que, para el año 2015, el gasto social en Perú era equivalente al 53% del gasto social promedio de los países de América Latina y el Caribe. Cifras actualizadas de dicho estudio, utilizando información de CEPAL, estiman el gasto social en 73% del prome-

8 Los estimados eran que la vacuna contra la COVID-19 estaría disponible en el primer trimestre del 2021, según posiciones optimistas, y a mediados de 2021, según posiciones más realistas.

9 El impulso fiscal ponderado toma en cuenta multiplicadores distintos para los ingresos, los gastos corrientes y la inversión pública.

10 Las principales razones del aumento del déficit fiscal en el 2020 son: (i) la caída endógena de los ingresos, y (ii) los recursos destinados al pago de bonos, que en cierto modo puede considerarse como endógeno y temporal. Por lo tanto, el estímulo fiscal neto de transferencias es bien pequeño en el 2020. Dado que ese año la inversión pública tuvo subejecución, el estímulo fiscal neto de transferencias para el 2021 debería ser positivo.

11 Llegó al 22.7% del PBI en 1976, durante el gobierno militar. En los programas de estabilización de 1979 y 1985, disminuyó al 15.5% y al 16.5% del PBI, respectivamente. En el periodo 1988-1993, de hiperinflación y posterior estabilización, fluctuó entre el 12.9% y el 16.6% del PBI.

12 De acuerdo con la definición de CEPAL, el gasto social comprende el gasto en los sectores de salud, educación, vivienda, protección social y previsión social.

dio de América Latina. En el caso del gasto en salud, educación y protección social, los niveles respecto a dicho promedio son de 68%, 78% y 54%, respectivamente.

Respecto al gasto en infraestructura, luego de mantenerse en niveles superiores al 5% del PBI hasta el año 2014, disminuyó a niveles en torno al 4% del PBI en el periodo 2016-2019. Es importante destacar que, en agosto de 2019, el gobierno aprobó el Plan Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP), que contiene nueve objetivos prioritarios, siendo el primero dotar al país de infraestructura económica y social de calidad.

La respuesta durante la pandemia global

La respuesta de política económica frente al brote del coronavirus ha tenido como objetivo fortalecer la salud, proteger los ingresos de los hogares pobres e informales y evitar la pérdida de empleos.

Los instrumentos utilizados han sido monetarios y fiscales. Los instrumentos fiscales son de gasto público e impuestos. En esta sección nos referimos a los primeros.

Si bien en el *Marco macroeconómico multianual* (MEF, 2020) se señala que los recursos asignados a la lucha contra la COVID-19 son equivalentes al 4.6% del PBI, hasta noviembre de 2020,¹³ el monto de los recursos asignados para hacer frente a la pandemia ascendía a 22,548 millones de soles (3.2% del PBI). A su vez, la ejecución llegaba a 15,809 millones de soles (2.3% del PBI).

El 60% de los recursos asignados corresponde al pago de dos bonos, de 760 soles cada uno, a aproximadamente 8.5 millones de familias urbanas y rurales.¹⁴ El pago del segundo bono se inició el 10 de octubre y se preveía su culminación en el mes de diciembre (ver Cuadro 2).

Si bien han aumentado los gastos para atender la emergencia sanitaria, la cuarentena y los problemas estructurales para gastar han ocasionado una subejecución de la inversión pública y de otros gastos. Al 30 de setiembre, la menor ejecución del gasto público con respecto a similar periodo del año anterior ascendía a 6240 millones de soles, de los cuales 5200 millones correspondían a inversión pública.

Los desafíos pospandemia

La pandemia ha hecho evidente las debilidades estructurales de la economía peruana:

- El paupérrimo sistema de salud pública
- La informalidad
- El bajo nivel de bancarización
- Las debilidades del sistema de pensiones
- La ausencia de mecanismos de protección frente al desempleo

En el próximo quinquenio, se va a requerir el incremento de los ingresos públicos no solo para cerrar la brecha fiscal y prevenir un aumento no sostenible de la deuda, sino para financiar la solución de los problemas estructurales señalados.



Se va a requerir incrementar los ingresos públicos no solo para cerrar la brecha fiscal y prevenir un aumento no sostenible de la deuda, sino para financiar la solución de los problemas estructurales.

¹³ Exactamente, 9 de noviembre de 2020.

¹⁴ La primera ronda de pagos comprendió varios bonos a distintos segmentos de la población: (i) bono "Yo me quedo en casa", para 2.7 millones de beneficiarios; (ii) bono independiente, para 0.8 millones; (iii) bono rural, para un millón; (iv) bono universal, para 1.5 millones; (v) bono universal-segundo tramo, para 2.5 millones. La segunda ronda de pagos comprende a todos los bonos anteriores en un solo bono denominado bono familiar universal.

En este contexto, los dos desafíos más importantes van a ser mejorar los niveles de gasto social y de infraestructura, este último en el marco del PNCP mencionado. Dada la escasez de recursos, retos importantes van a ser la reestructuración y racionalización del gasto público, reduciendo gastos improductivos y superfluos; asimismo, lograr ahorro de recursos importantes que hoy se pierden debido a la corrupción. Al respecto, un estudio de la Contraloría (2020) estima que debido a la corrupción se pierde el 13.9% de los recursos presupuestales.

Los ingresos del gobierno general

La capacidad estatal de incrementar sostenidamente la recaudación de impuestos va a ser una variable central para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y para mejorar los servicios que el Estado brinda.

La situación prepandemia

Durante las últimas dos décadas, la presión fiscal¹⁵ ha variado entre 15% y 20% del PBI, mostrando una elevada volatilidad. Al periodo 2001-2008, que fue de crecimiento, le siguió una interrupción, en el 2009, por la crisis financiera internacional. Se retomó el crecimiento a partir del 2010 hasta el 2014, para luego deteriorarse de manera importante en el periodo 2015-2017 y recuperarse parcialmente en los dos años siguientes.

El principal factor de volatilidad de los ingresos es su dependencia del sector minería e hidrocarburos. Este se caracteriza por variaciones de precios en el mercado internacional y por montos significativos de inversiones de larga maduración.

Para un análisis adecuado de los ingresos, es conveniente descomponerlos entre los que provienen de la minería y los hidrocarburos y los ingresos que no son producto de estos sectores. Esta descomposición se muestra en el Gráfico 3. Además, se presentan detalles a continuación:

A partir del 2011, los ingresos crecen sostenidamente hasta alcanzar un máximo de 17.6% en el año 2014. Luego, se deterioraron hasta el año 2017, volviendo a su nivel inicial del 15% del PBI, para recuperarse parcialmente en los dos siguientes años, de manera que llegaron al 16.1% del PBI en el año 2019.

- Los ingresos fiscales no mineros, petroleros o gasíferos dependen de los cambios de la política tributaria y de la eficacia administrativa para reducir el incumplimiento tributario. Esto puede denominarse el componente permanente o estructural de la presión fiscal. Su evolución muestra un nivel del 15% al inicio del periodo de análisis y se mantuvo alrededor de ese porcentaje durante toda la primera década del siglo XX, con excepción del año 2008, que fue excepcional en términos de crecimiento económico. A partir del 2011, los ingresos crecen sostenidamente hasta alcanzar un máximo de 17.6% en el año 2014. Luego, se deterioraron hasta el año 2017, volviendo a su nivel inicial del 15% del PBI, para recuperarse parcialmente en los dos siguientes años, de manera que llegaron al 16.1% del PBI en el año 2019. Podemos concluir que una mejora del 1% del PBI en 20 años ha sido insuficiente.
- Los ingresos por minería e hidrocarburos (IMH) dependen en el corto plazo, como se ha señalado, de la evolución de los precios internacionales. Cuando los precios están por debajo del promedio, su rendimiento es poco significativo. A inicios del periodo de análisis, los ingresos estaban alrededor del 0.5% del PBI. Luego, con el *boom* de precios que se inicia en el 2003, empezaron a crecer hasta alcanzar un pico del 4.2% del PBI en el año 2011 (con la breve interrupción del año 2009). A partir del 2012, con la caída de los

¹⁵ La presión fiscal se define como la presión impositiva más las contribuciones a la seguridad social (presión tributaria) más las rentas derivadas de los recursos naturales (regalías, utilidades).



El impuesto a la renta de los sectores de minería e hidrocarburos tuvo su mejor resultado en el periodo 2005-2012, años del boom de precios de commodities. De allí en adelante, mostró un descenso con ligeras mejoras en el periodo 2017-2019.

precios, los ingresos se deterioraron hasta el año 2016 (0.4% del PBI) y luego se recuperan hasta 2018 (1.8% del PBI) para volver a caer en 2019 (1.3% del PBI).

El principal objetivo de la política tributaria debería ser el crecimiento sostenido del componente permanente o estructural. Por lo tanto, es conveniente analizar las causas que determinaron el crecimiento de la presión fiscal de más de dos puntos porcentuales en el periodo 2011-2014 y su posterior derrumbe en el periodo 2015-2017. Para ello se analiza la evolución de los principales impuestos.

El rendimiento de los principales impuestos

El Gráfico 4-A muestra la evolución de la recaudación del impuesto a la renta personal (IRP). Este impuesto tuvo un crecimiento sostenido hasta el año 2014, alcanzando un monto equivalente al 1.9% del PBI, y luego decreció en el año 2015. De allí en adelante se observó un estancamiento. La caída del IRP estuvo asociada a dos reformas del impuesto:

- A partir del año 2015, se modificó la escala del impuesto a las rentas del trabajo, aumentando el número de tramos de tres a cinco, y reduciendo la tasa marginal mínima del 15% al 8%.
- A partir del año 2017, se permitió deducir tres UIT adicionales por arrendamientos de vivienda, gastos médicos, gastos de servicios, alojamientos en hoteles y consumos de restaurantes y aportaciones a ESSALUD.

Cabe señalar que, en el año 2017, se estableció un régimen de repatriación de capitales con modestos resultados.¹⁶

El Gráfico 4-B muestra la evolución de la recaudación del impuesto a la renta empresarial (IRE) de tercera categoría. Este impuesto tuvo un comportamiento influenciado por el ciclo del precio de los *commodities*, por lo que se hace necesario su descomposición sectorial.

El impuesto a la renta de los sectores de minería e hidrocarburos tuvo su mejor resultado en el periodo 2005-2012, años del *boom* de precios de *commodities*. De allí en adelante, mostró un descenso con ligeras mejoras en el periodo 2017-2019.

El impuesto a la renta del resto de sectores económicos tuvo un comportamiento mayormente sostenido en el periodo 2005-2012. En el año 2012 alcanza su pico, el cual se mantiene hasta el 2014. De allí en adelante decrece significativamente para mejorar ligeramente en los últimos dos años.

En el comportamiento descrito influyen decisivamente las siguientes reformas:

- La reducción de la tasa del impuesto a la renta empresarial del 30% al 28%, vigente a partir del año 2015. Si bien en el año 2017 la tasa se volvió a elevar a 29.5%, el alza no se habría reflejado en una mayor recaudación.
- La creación del régimen MYPE tributario a partir del año 2017, el cual causó la migración de 400,000 empresas formales cuya tasa disminuyó del 30% al 10%.

¹⁶ La recaudación por repatriación de capitales fue de 922 millones de soles (0.13% del PBI).

El Gráfico 4-C muestra la evolución del impuesto a la renta a las empresas no domiciliadas en el país, cuyo rendimiento a partir del año 2006 es de alrededor del 0.4% del PBI. Es importante notar los rendimientos extraordinarios de este impuesto en el periodo 2013-2016, particularmente en el 2014 y 2016. Estos ingresos extraordinarios estuvieron asociados a ventas de empresas peruanas en el exterior, cuyos accionistas son firmas no domiciliadas. Tal es el caso de las ventas de Las Bambas y Petrobrás en el año 2014, y Repsol, la concesión de la Línea Amarilla y una empresa del sector electricidad en el año 2016.

El Gráfico 4-D muestra la recaudación de los impuestos a la propiedad, la cual es poco significativa. Estos comprenden el impuesto predial, el impuesto de alcabala, el impuesto vehicular y el impuesto a las transacciones financieras (ITF). Hasta el año 2010, recaudaban un monto equivalente al 0.6% del PBI y de allí se redujeron al 0.4% del PBI por la disminución de la tasa del ITF.

El Gráfico 4-E muestra la recaudación del IGV, uno de los pilares del sistema tributario, junto con el impuesto a la renta. El IGV mostró una evolución favorable en el periodo 2005-2014, en el que la recaudación, si bien tuvo algunos altibajos, creció en un poco más del 1% del PBI. A partir del año 2015, disminuye de manera importante y luego se recupera parcialmente. Esto es consecuencia del aumento de las devoluciones por exportaciones y del incremento de la tasa de incumplimiento que se observa en los años recientes.

El Gráfico 4-F muestra la recaudación de los impuestos selectivos al consumo (ISC). En el caso del ISC combustibles, se observa una disminución importante en el periodo 2005-2008 por reducción de tasas. En el caso del ISC que grava a otros productos, que tuvo hasta el año 2017 un comportamiento de estancamiento, se recupera en los años 2018 y 2019 como consecuencia de los incrementos de las tasas a licores, aguas gaseosas, cigarros, gasolinas y vehículos, establecidos a mediados del año 2018.

El Gráfico 4-G muestra la recaudación de los otros ingresos tributarios. Destaca el rendimiento y evolución del impuesto temporal a los activos netos (ITAN) y el traslado de deducciones desde cuentas de los contribuyentes hacia cuentas del tesoro. En el primer caso, hubo un crecimiento sostenido desde el año 2010 (0.40% del PBI) hasta el año 2019 (0.67% del PBI). En lo que se refiere al traslado de cuentas de deducciones, el recurso fue utilizado con intensidad y de manera creciente en el periodo 2011-2013. En el último año de dicho periodo, alcanzó un monto equivalente al 0.53% del PBI.

Finalmente, en el Gráfico 4-H, se muestra la recaudación de las contribuciones sociales. Estas mostraron un importante crecimiento en el periodo 2005-2013, en un monto equivalente al 0.5% del PBI. De allí en adelante se estancaron, reflejando los pocos o nulos avances en la formalización de los trabajadores.

Podemos concluir que la disminución de la recaudación que se observa en la presión fiscal (excluyendo el aporte de los sectores minería e hidrocarburos), a partir del año 2015, se debe a cuatro factores: (i) la implementación de reformas que disminuyeron la carga tributaria, como las del IRP e IRE descritas; (ii) el agotamiento de estrategias de traslado de deducciones; (iii) los ingresos extraordinarios de naturaleza temporal: pagos de empresas no domiciliadas por venta de compañías peruanas; y (iv) el aumento de la tasa de evasión del IGV y del IRE. Este último factor se desarrollará más adelante. Ciertamente, habría que tomar en cuenta un quinto y último factor, no menos importante, que es la desaceleración de las tasas de crecimiento del PBI a partir del 2014.



La disminución de la recaudación se debe a (i) reformas que disminuyeron la carga tributaria; (ii) agotamiento de estrategias de traslado de deducciones; (iii) ingresos extraordinarios de naturaleza temporal; y (iv) aumento de la tasa de evasión del IGV y del IRE.

La comparación internacional

Resulta importante efectuar una comparación internacional del rendimiento de los impuestos en el Perú con el de los países de América Latina y el Caribe, y también con los países de la OCDE. Para ello, se ha construido el *gap* entre la presión tributaria de Perú y la correspondiente al promedio de los países de América Latina y el Caribe (ALC). Este *gap* se había mantenido en alrededor de tres puntos hasta el año 2014, tal como se observa en el Gráfico 5. Sin embargo, el *gap* ha crecido hasta siete puntos en los últimos años. Ello, sin mencionar las diferencias significativas con la presión tributaria de los países de la OCDE.

Con respecto al rendimiento de los principales impuestos, en el Cuadro 3 se aprecia lo siguiente:

- Perú recauda menos impuesto a la renta que el promedio de los países de ALC y significativamente menos que el promedio de los países de la OCDE. La diferencia se explica por la recaudación del impuesto a la renta de las personas.
- El mismo comportamiento se observa en el caso de las contribuciones sociales: la recaudación en Perú es la mitad del promedio de ALC y menos de la cuarta parte del promedio de los países de la OCDE. Esto es resultado de la elevada informalidad laboral en el Perú, pero también de tasas más bajas.
- En cuanto a los impuestos al patrimonio, recaudamos la mitad del promedio de ALC y la quinta parte del promedio de los países de la OCDE.
- Finalmente, en el caso de los impuestos a los bienes y servicios, si bien estamos por debajo del promedio de ALC y OCDE, recaudamos por IVA más que el promedio de los países de ALC. Esto se debe a que la tasa del IVA en Perú (IGV) es una de las más altas de ALC y no tanto al mayor rendimiento del impuesto.

Los efectos de la pandemia global sobre los ingresos fiscales

Los ingresos fiscales han sido seriamente afectados por la pandemia global debido a la importante caída de la producción y el empleo. La recaudación colapsó en los meses de abril, mayo y junio, en los que las caídas fueron superiores al 40%,¹⁷ debido a la cuarentena y a la contracción severa de la actividad económica, así como a los aplazamientos en la presentación y pago dispuestos por la SUNAT. A partir de julio, la caída de ingresos se ha ido moderando. En setiembre, la recaudación disminuyó 19.9%.

A nivel de los diferentes tributos, los mayores impactos se observan en el impuesto a la renta en las utilidades, los impuestos que pagan las microempresas (REMYPE, RER y RUS), el IGV y el impuesto a la renta personal (trabajadores dependientes e independientes), en ese orden de importancia (ver Gráfico 6-A, y 6-B, 6-C y 6-D)

El BCRP y el MEF estiman una pérdida de los ingresos fiscales del 1.7% del PBI y del 2% del PBI, respectivamente, similar a la caída observada en la crisis financiera global. Recuperar esta pérdida tomará dos o tres años. Como referencia, la caída de 2.3 puntos porcentuales en la crisis financiera global del año 2008-2009 se recuperó dos años después, en el año 2011.

El BCRP y el MEF estiman una pérdida de los ingresos fiscales del 1.7% y del 2% del PBI, respectivamente. Recuperar esta pérdida tomará dos o tres años. Como referencia, la caída de 2.3 puntos porcentuales en la crisis financiera global del año 2008-2009 se recuperó dos años después, en el año 2011.

¹⁷ En el mes de mayo, hubo un pago extraordinario de 2450 millones de soles por la venta de Luz del Sur. Excluyendo dicho pago extraordinario, la recaudación habría caído 43% en comparación con el mes de mayo del año anterior.

Conclusión

Déficit y deuda pública creciente, necesidades de mayor gasto social y de mayor gasto de infraestructura e ingresos fiscales en caída configuran el túnel de los problemas fiscales que nos ha traído la COVID-19. Para encontrar la salida, es necesario revisar los problemas estructurales de la tributación en nuestro país. En las secciones siguientes presentamos estos problemas.

La brecha tributaria

El principal problema estructural de la tributación en nuestro país es el bajo rendimiento de los impuestos. Esto se debe a dos factores:

- El factor vinculado a la brecha normativa: exenciones, deducciones y tasas reducidas en casos específicos, cuyo impacto fiscal se resume en el concepto de gasto tributario.
- El factor vinculado a la brecha de cumplimiento: se mide por la diferencia entre el valor teórico de la recaudación si el incumplimiento fuera nulo y el monto de la recaudación efectiva.

La brecha normativa: los gastos tributarios

Los gastos tributarios, según CEPAL, son los ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar concesiones tributarias que benefician a algunos contribuyentes, actividades o regiones y que tienen por objeto financiar determinadas políticas públicas.

Un primer aspecto a tener en cuenta es la magnitud de los gastos tributarios en el Perú. De acuerdo con el Cuadro 4, los gastos tributarios, que eran equivalentes al 1.9% del PBI en el año 2011 y al 12% de la recaudación tributaria, han mantenido una tendencia creciente desde dicho año y actualmente equivalen al 2.24% del PBI y al 16% de la recaudación tributaria. Si se eliminasen todos los gastos tributarios, el Estado podría aumentar su recaudación en el corto plazo en 11% y en un monto equivalente al 1.58% del PBI.

Estas estimaciones se obtienen utilizando una metodología en la cual primero se define un sistema tributario base. Por ejemplo, en el caso del IVA, el sistema tributario base asume que todo el consumo está gravado. Definir el sistema tributario base suele ser una tarea compleja y no está exenta de falta de consenso. Por ejemplo, en el caso del impuesto a la renta personal, la deducción de las siete UIT y recientemente la deducción de las tres UIT adicionales por determinados consumos están incorporados en el sistema tributario base; por lo tanto, no se les considera como gastos tributarios.¹⁸

Aunque los gastos tributarios entre países no son comparables, dado que el sistema tributario que se elige como base no es el mismo, resulta ilustrativo señalar que, para el año 2010, la estimación de gastos tributarios para Argentina y Colombia era similar a la de Perú: 2.1% y 2.6% del PBI, respectivamente, en tanto que en Chile, Ecuador y Guatemala las estimaciones del gasto eran superiores: 4.5%, 6.0% y 7.5% del PBI, respectivamente.¹⁹

Un segundo aspecto es la composición de los gastos tributarios. En Arias y Peñaranda (2016) se identifican los principales gastos tributarios y se estima que el costo de 16 de



Si se eliminasen todos los gastos tributarios, el Estado podría aumentar su recaudación en el corto plazo en 11% y en un monto equivalente al 1.58% del PBI.

¹⁸ En estos casos, el sistema tributario base podría ser un promedio de las deducciones por gastos básicos (alimentación, educación, salud) que se emplean en la mayor parte de países.

¹⁹ Estas estimaciones se presentan en Gómez Sabaini, Jiménez y Martner (2017).

Según estimaciones de la SUNAT, la tasa de evasión del IGV tuvo una reducción desde 49.5% hasta 30.5% en el periodo 2003-2008. Luego del retroceso del 2009, consecuencia de la crisis financiera global, se mantuvo alrededor del 30% hasta el año 2014. En el periodo 2015-2017, aumentó hasta casi 37%.

ellos representa el 94% del total del gasto tributario potencial y el 87% del gasto tributario de corto plazo (ver Cuadro 5). De acuerdo con el cuadro, las exoneraciones del IGV a insumos y productos agrícolas, las de IGV por venta de productos en Amazonía, las de IGV por servicios educativos privados y las del impuesto a la renta por CTS son los cuatro gastos tributarios más importantes.

Un tercer aspecto es el de la evaluación del impacto de los gastos tributarios. Si bien no existen muchos estudios al respecto, podemos reseñar tres. Una primera investigación, de Escobal y Aldana (2000), concluyó que —contrario a lo que comúnmente se cree— la cantidad producida y el beneficio total de los productores agropecuarios serían mayores si es que el productor agropecuario no se encontrara exonerado del IGV. Un segundo estudio, del BID y de la CAN realizado en el año 2006,²⁰ concluyó que en el Perú las exoneraciones del IGV globalmente consideradas recaían sobre la canasta de los hogares relativamente más ricos. Dado que las exoneraciones del IGV no han sufrido cambios sustanciales, puede afirmarse que esta afirmación continúa siendo válida. Un tercer estudio, realizado por Apoyo (2012), concluyó que existe desorden en la formulación y aprobación de gastos tributarios, mala focalización y altos costos de oportunidad. Además, se renuevan sin un análisis riguroso costo-beneficio. Asimismo, se sostiene en este estudio que los gastos tributarios no están concentrados en las regiones más pobres.

La brecha de cumplimiento: la evasión tributaria

En el Perú, la evasión tributaria es elevada. Según estimaciones de la SUNAT (2019), la tasa de evasión del IGV tuvo una reducción desde 49.5% hasta 30.5% en el periodo 2003-2008. Luego del retroceso del 2009, consecuencia de la crisis financiera global, se mantuvo alrededor del 30% hasta el año 2014. En el periodo 2015-2017, hubo un marcado deterioro de la evasión del IGV y aumentó hasta casi 37%. Si bien hubo una mejora en el año 2018, se mantuvo en un nivel superior al 30% (ver Gráfico 7).

La evasión del IVA en Perú es superior a la mediana de una muestra de 13 países de América Latina (29.3%) y superior a la de todos los países de la Alianza del Pacífico (ver Gráfico 9). Si nos comparamos con la Unión Europea, los resultados son menos alentadores. Según Poniatowski *et al.* (2019), la mediana de la evasión del IVA en los 28 países de la Unión Europea, en el año 2017, fue 10.1%.

De acuerdo con SUNAT (2019a), la tasa de evasión del impuesto a la renta empresarial se ha mantenido en niveles cercanos al 50% desde el año 2007. Su nivel más bajo ha sido en el año 2013 (44.1%). De allí en adelante tuvo una tendencia creciente hasta el año 2017, con una ligera mejoría en el año 2018 (ver Gráfico 8).

Los recursos que se dejan de recaudar por la evasión del IGV equivalen al 3.1% del PBI. Esta cifra representa un monto considerable. Si nos fijáramos como meta reducir la evasión del IGV al 20%, tasa que nos ubicaría alrededor del promedio de los países de la Alianza del Pacífico, obtendríamos una recaudación adicional equivalente al 1.2% del PBI.

Para lograr esta meta, necesitamos no solo cuantificar la evasión sino identificar las causas y modalidades. Según CEPAL (2020), en general, los estudios disponibles sobre América Latina y el Caribe suelen centrarse en cuantificar el monto de los ingresos potenciales no ingresados, aunque no profundizan sobre las razones, circunstancias y efectos vinculados con el fenómeno de la evasión fiscal. De igual forma, en Arias (2016), se señala

20 DFID, CAN y BID (2006). *La equidad fiscal en los países andinos* (página 20).

que no solo el valor total de la evasión es importante. Mucho más importante es conocer la evasión por sector económico, por tamaño de contribuyentes y por región.

Es necesario recordar que la evasión tributaria tiene tres componentes: la brecha de registro, la brecha de declaración y la brecha de pago. Al respecto, GIZ (2010) desarrolla las razones de la evasión tributaria y el bajo cumplimiento. Señala dos causas fundamentales: un bajo nivel de cumplimiento voluntario y un débil control de la administración tributaria. La primera razón está asociada a una baja moral tributaria y a los altos costos de cumplimiento; la segunda se vincula con sistemas de registro incompletos y una débil capacidad para detectar y perseguir prácticas tributarias inadecuadas.

En el caso de los sistemas de registro incompletos, estos resultan de la elevada informalidad. Como se sabe, el Perú se caracteriza por ser uno de los países con mayor tasa de informalidad. Si bien es un fenómeno multidimensional, su existencia afecta la recaudación en dos ámbitos. El primero, la informalidad laboral, reduce la base tributaria de los tributos sobre la planilla (contribuciones sociales para el financiamiento de salud y pensiones). El segundo, la informalidad económica, reduce la base tributaria del IGV y del impuesto a la renta de las empresas, principalmente.

En el caso de prácticas tributarias inadecuadas, las causas más conocidas asociadas con la evasión son el subregistro de ingresos y el sobrerregistro de gastos. Esta última está vinculada a la deducción de gastos que no son parte del giro del negocio y a la práctica delictiva de facturas falsas.

La evasión y la elusión internacional

La globalización ha traído consigo el fenómeno de la evasión (en la mayor parte de casos elusión) internacional. La evasión internacional ocurre principalmente por el traslado de utilidades hacia países de baja imposición (BEPS, por sus siglas en inglés) y por la manipulación de precios de transferencia.

Crivelli, De Mooji y Keen (2015) estiman una pérdida anual de ingresos de 650 mil millones de dólares anuales, de los cuales una tercera parte corresponde a los países en desarrollo. La pérdida anual de ingresos con relación al PBI es mayor en los países en desarrollo (1.32% del PBI) en comparación con los países de la OCDE (0.96% del PBI). Cobham y Jansky (2018) estiman que en el año 2013 hubo una pérdida anual de ingresos de 500 mil millones de dólares. Ellos indican que la mayor intensidad de pérdidas ocurrió en los países de ingresos bajos y medios bajos, como los del África subsahariana, América Latina y el Caribe y el sur de Asia. El monto de pérdidas estimado para los países de la OCDE fue de 301 mil millones de dólares (0.66% del PBI) y para países que no pertenecen a la OCDE de 193 mil millones de dólares (1.26% del PBI).

En el caso del Perú, la pérdida estimada por BEPS ascendió, al 2013, a 2.34% del PBI. Esto equivale al 46% de la evasión global prevista para dicho año.

Frente a ello, el Perú ha ido incorporando en su legislación la nueva normativa recomendada por la OCDE. Esta incluye la Norma Antielusiva General, que entró en vigencia en mayo de 2019, al aprobarse los parámetros de forma y fondo para su aplicación. Además, se han aprobado un conjunto de medidas antielusivas de fiscalidad internacional: (i) en enero de 2019, los nuevos métodos de precios de transferencia;²¹ (ii) la obligación de las empresas que son parte de grupos multinacionales de presentar un reporte país por país; (iii) la presentación de declaraciones juradas de beneficiario final.

Por otro lado, los esfuerzos en materia de cooperación internacional se han concentrado en desarrollar un marco institucional para el intercambio de información tributaria y financiera. Además, el proyecto BEPS, aprobado en el año 2015, ha establecido 15 acciones concretas. Según el Cuadro 6, los avances del Perú son aún parciales.

²¹ Sexto método (determinación del valor de mercado de las operaciones de exportaciones e importaciones entre partes vinculadas) y servicios intragrupo (se refiere a la exclusión de la deducción del gasto por servicios prestados por partes vinculadas desde, hacia o a través de paraísos fiscales).

Por otro lado, tal como se señala en CEPAL (2020), se han creado las siguientes instancias de participación y coordinación de esfuerzos, entre los países, para combatir la elusión y evasión internacional:

- Marco Inclusivo BEPS: Establecido en junio de 2016, busca garantizar la participación en el desarrollo de estándares y el seguimiento de la ejecución del proyecto BEPS; asimismo, acceder al apoyo para el fortalecimiento de capacidades.
- Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información para Fines Fiscales: Vigila y evalúa la puesta en práctica de los estándares de intercambio de información bajo requerimiento y del intercambio automático de información tributaria.
- Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal: Promueve la cooperación relativa al asesoramiento y la recaudación de impuestos, con miras a combatir la evasión y la elusión fiscal.
- Acuerdo Multilateral sobre Intercambio Automático de Información de Cuentas Financieras
- Acuerdo Multilateral para el Intercambio de Informes País por País

El Perú ha suscrito todas estas iniciativas salvo la cuarta. En lo que se refiere a los estándares de información bajo requerimiento, que vigila y evalúa el segundo foro, solo hemos cumplido con la fase I. Respecto al intercambio automático de información financiera, la fecha prevista para el primer intercambio fue setiembre de 2020.

Si bien aún es prematuro evaluar la eficacia de todas estas acciones de cooperación internacional e individuales para combatir y reducir los montos de evasión y elusión internacional, en una evaluación reciente, Clausing, Saez y Zucman (2020) concluyen que, pese al esfuerzo de la OCDE para reducir las transferencias de utilidades a países de baja o nula imposición, no hay evidencia de que estén disminuyendo. En el último quinquenio, la participación de las utilidades de las multinacionales de EE.UU. en paraísos fiscales se ha mantenido en 60%.

En línea con la preocupación de los autores citados, existen foros como la Independent Commission for the Reform of the International Corporate Taxation (ICRICT), que es un grupo de líderes que consideran necesario reformas desde una perspectiva del interés público global antes que de ventajas nacionales. Por ejemplo, los autores citados proponen una coordinación internacional para establecer una tributación mínima sobre la renta, lo que ayudaría a proteger las bases imponibles tanto de los países que la adopten como de los que no la adopten, al eliminar los incentivos para trasladar utilidades.

El caso de la economía digital

Un aspecto específico en materia de evasión y elusión internacional está relacionado con los desafíos de la tributación sobre la economía digital. De acuerdo con CEPAL (2020), "las empresas multinacionales tienen la capacidad de realizar distintas actividades económicas y obtener ingresos en varios países en simultáneo, sin necesidad de mantener una presencia física significativa en algunos de ellos".

Añade CEPAL que estas empresas pueden elegir su lugar de residencia y sus centros de operaciones en función de las tasas impositivas en cada país. A su vez, pueden transferir sus utilidades hacia paraísos fiscales.



En el caso de prácticas tributarias inadecuadas, las causas más conocidas asociadas con la evasión son el subregistro de ingresos y el sobrerregistro de gastos.

En el Perú, la legislación ha avanzado parcialmente respecto a la tributación de la venta de bienes digitales y prestación de servicios digitales:²²

- Si la venta de bienes digitales o prestación de servicios digitales son realizadas por empresas con domicilio en el país, dichas actividades económicas están gravadas con el impuesto a la renta y con el IGV.
- Si la venta de bienes digitales o prestación de servicios digitales son realizadas por empresas no domiciliadas en el país, no se está cobrando ni impuesto a la renta ni IGV en el caso de que dichas ventas se realicen a personas naturales. Si dicha venta o prestación de servicios se realiza a empresas, sí se encuentra gravada con ambos impuestos.

Existe una propuesta de la SUNAT para cobrar IGV a las empresas no domiciliadas, que vendan bienes digitales o presten servicios digitales, designando como agentes retenedores a los emisores de las tarjetas de crédito.

Problemas específicos del sistema tributario

Las deducciones que se aplican a las rentas de trabajo

En el Perú, el IRP permite una deducción general para rentas del trabajo de siete UIT. Además, a partir del año 2017, se permiten las deducciones de gastos médicos, servicios, hoteles y restaurantes, alquileres y aportaciones a ESSALUD de trabajadores del hogar, hasta un límite de tres UIT adicionales.

En conjunto, estas deducciones están entre las más altas de la región y tienen el efecto de reducir significativamente la base tributaria y las tasas efectivas del impuesto. Benítez (2015) muestra que en el Perú las deducciones del impuesto a la renta son superiores al promedio de la región. Por ejemplo, los deciles VIII, IX y X pueden deducir 102%, 103% y 54% de sus ingresos, en comparación con una deducción promedio de la región de 47%, 40% y 28% (ver Cuadro 7).

Por otro lado, las deducciones específicas no están alineadas con lo que generalmente se permite en otros países (gastos en educación, gastos médicos, intereses por préstamos hipotecarios y gastos por cargas de familia). Además, las deducciones de hoteles y restaurantes, así como las de trabajadores del hogar y varios servicios, son regresivas.

La tributación de las rentas de capital

En el Perú, el impuesto a la renta personal (IRP) es de naturaleza dual, similar a los sistemas de los Países Bajos en Europa y a Uruguay en Sudamérica. Las rentas de capital —alquileres, ganancias de capital, regalías (con excepción de los intereses)— pagan una tasa *flat* de 5%, mientras que las rentas de trabajo pagan según una escala acumulativa progresiva. Por otro lado, los intereses no forman parte de la base.

La tasa impositiva que se aplica a las rentas de capital es de las más bajas de la región, lo cual agrega un ingrediente importante de regresividad al impuesto.²³ A su vez, el diferencial de tasas entre rentas de trabajo (que llega hasta 30%) y rentas de capital facilita el arbitraje de rentas.²⁴

En países como Argentina y Colombia, el impuesto es de naturaleza global y las rentas de capital se gravan conjuntamente con las rentas de trabajo. En Chile, las rentas de capital se gravan con una tasa del 17%, pero luego se integran en un impuesto global com-

²² Los bienes digitales son bienes no físicos elaborados por tecnologías de la información y que solo pueden comprarse, adquirirse o descargarse a través de internet (ejemplos: *e-books*, archivos de audio, archivos de video, cursos *online*, *softwares online*, videojuegos *online*). Los servicios digitales son servicios que se prestan de manera *online* al usuario y que solo se pueden usar a través de un dispositivo digital (ejemplos: localizaciones de taxis, comisión por el uso de medios de pagos electrónicos, transmisión por internet de música o películas).

²³ Dado que los ingresos de los deciles de altos ingresos tienen una mayor participación de los ingresos de capital, las tasas efectivas de estos segmentos son menores a las de los deciles con menores ingresos, en los que predominan las rentas de trabajo.

²⁴ El arbitraje permite que rentas del trabajo puedan ser sustituidas por rentas de capital, disminuyendo la carga tributaria global.



Los regímenes tributarios simplificados para pequeñas empresas se han creado para reducir los costos de cumplimiento y facilitar el trabajo de la SUNAT. No obstante, debilitan la recaudación y generan desincentivos al crecimiento de las empresa.

plementario junto con las rentas de trabajo. En la mayoría de países de Centroamérica, se aplican impuestos cedulares. En Costa Rica y Nicaragua, las rentas de capital se gravan con tasa de 15%; en Honduras, Guatemala y Panamá, con 10%. Finalmente, en Uruguay, el impuesto es dual como en Perú; la tasa es de 12%.

El limitado alcance de los impuestos a la propiedad

En el Perú, los impuestos que gravan la propiedad son tres: predial, vehicular y alcabala.

La recaudación del impuesto predial es muy baja en comparación con los países de la región y también en comparación con los países de la OCDE. En una muestra de 16 países de América Latina y el Caribe, según el International Center Tax Development, la mediana de la recaudación de los impuestos a la propiedad es 0.40% del PBI y el promedio 0.57% del PBI (año 2018). La recaudación de Perú es 0.23% del PBI, solo superior a Nicaragua, Belice, Guatemala y Honduras.

Tres son las razones de la baja recaudación: (i) la base del predial no es el valor de mercado; (ii) no existe un catastro nacional de predios con un registro único que los identifique; (iii) el control de la mayor parte de municipalidades es débil.

El impuesto vehicular solo grava a los vehículos nuevos, de tres años o menos de antigüedad.

Se requiere revisar alternativas para ampliar la base de ambos impuestos, con lo que se lograría una mayor equidad del sistema tributario sin afectar la simplicidad.

Las distorsiones de los regímenes tributarios para las MYPE

Hasta el año 2016, existían dos regímenes simplificados: el régimen único simplificado (RUS) y el régimen especial de impuesto a la renta (RER). A partir del 2017, se suma el régimen MYPE tributario.

Los regímenes tributarios simplificados para pequeñas empresas se han creado para reducir los costos de cumplimiento y facilitar el trabajo de la SUNAT, la cual debe concentrarse en el control de las empresas medianas y grandes. No obstante, estos regímenes debilitan la recaudación y generan desincentivos al crecimiento de las empresas, afectando con ello su productividad.²⁵ Así, mientras que a diciembre de 2015 el 70% de los contribuyentes estaba acogido a un régimen especial de pequeños contribuyentes, dicho porcentaje aumentó al 89% y al 92% a diciembre de 2017 y 2019, respectivamente.

El régimen MYPE tributario, que se creó en el año 2017, tuvo como resultado que alrededor de 400 mil empresas formales que tributaban con el régimen general del impuesto a la renta migraran al régimen MYPE de menor carga tributaria. Ello disminuyó la recaudación en 0.33% del PBI.

Los regímenes tributarios para pequeños contribuyentes son excesivos, heterogéneos y con umbrales muy elevados. Esto ha llevado al crecimiento excesivo de contribuyentes que tributan según estos regímenes²⁶ y a la elección del régimen más beneficioso

²⁵ Fenómeno de la atomización.

²⁶ En contraparte, el número de empresas que tributa según el régimen general no crece.

(arbitraje). Con ello, se ha contribuido a la atomización de empresas y a la disminución relativa de la recaudación de los regímenes generales.

Con esta apreciación coincide un estudio de Macroconsult (2019), elaborado para la Cámara de Comercio de Lima. Dicho informe concluye que los regímenes tributarios se canibalizan entre sí y son diversos y ciegos a la formalidad laboral. Este estudio propone integrar los tres regímenes en uno solo de tasas progresivas, aplicable al flujo de caja.

El financiamiento de la seguridad social

La seguridad social (salud y pensiones) tiene problemas de cobertura y calidad. Si bien se ha avanzado en la cobertura, al haberse extendido el Seguro Integral de Salud (SIS) a buena parte de la población, subsisten problemas de racionamiento y calidad diferenciada en un servicio de salud fragmentado en distintos prestadores. En el caso de pensiones, el principal problema sigue siendo la cobertura y una baja tasa de reemplazo tanto en el sistema público (ONP) como en el sistema privado (AFP).

La baja cobertura está asociada a las altas tasas de informalidad laboral. Solo una minoría con empleos formales tiene acceso a un seguro de salud (ESSALUD) y a una pensión (ONP o AFP). Existe actualmente un debate que cuestiona que el derecho a un seguro y a una pensión estén asociados al empleo formal y no a la ciudadanía. Adicionalmente, se argumenta que el incremento de costos laborales, producto de los impuestos que financian la seguridad social, desincentiva aún más el trabajo formal, generándose un círculo vicioso. Si bien la evidencia de este argumento no es sólida, se conoce que la informalidad laboral varía de manera inversa al tamaño de la empresa. Así, es en las empresas más pequeñas, de menor productividad, en donde las tasas de informalidad son mayores.

Por otro lado, Levy-Algazi (2011) argumenta que, por ejemplo, en México coexisten dos sistemas de seguridad social: uno, para los trabajadores formales, financiado con impuestos (contribuciones a la planilla), y otro, para los trabajadores informales, financiado con impuestos generales.²⁷ Esto lleva a que se grave con un impuesto a la formalidad y se subsidie la informalidad, contribuyendo a que la segunda aumente.

Por ello, Levy-Algazi señala que no se puede hablar de la universalización de un derecho si no se habla, al mismo tiempo, de una fuente de financiamiento que no discrimine entre los que disfrutan de ese derecho.

En esta línea, existen propuestas para que, al igual que ocurre con el financiamiento de la educación, el financiamiento de la salud y del pilar básico de las pensiones se realice con el impuesto general a las ventas o con la tributación general. En Colombia, en el año 2012, se realizó una reforma tributaria que modificó una parte del financiamiento de la seguridad social, eliminando algunos impuestos sobre la planilla y creándose un impuesto sobre las utilidades, con resultados exitosos sobre la reducción de la informalidad.²⁸

Los desafíos de la transformación digital

Los avances en materia de facturación electrónica

Según el MEF (2020), a diciembre de 2019, había 338 mil contribuyentes emisores de comprobantes de pago electrónicos (CPE), los cuales representan el 25% de todos los inscritos



En el caso de las pensiones, el principal problema sigue siendo la cobertura y una baja tasa de reemplazo tanto en el sistema público (ONP) como en el sistema privado (AFP).

²⁷ En el Perú: SIS, Pensión 65.

²⁸ Se rebajó la tasa del impuesto a la renta y se creó el impuesto a la renta para la equidad (CREE), que es un impuesto a las utilidades del 9%, destinado a financiar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Además, se redujo el aporte de los trabajadores con ingresos menores a 10 salarios mínimos.

en la SUNAT, excluyendo a los contribuyentes del RUS. Ellos emitieron 2546 millones de CPE en el año 2019, lo cual permitió cubrir el 84% de las operaciones comerciales declaradas.

En Bellon *et al.* (2019), se realiza una evaluación del impacto de la facturación electrónica en el cumplimiento del IVA en Perú. Dicha evaluación concluye que la facturación electrónica tiene un impacto positivo en el valor agregado.²⁹ Señala que el mayor impacto ocurre en las empresas más pequeñas³⁰ y en las que tienen mayor riesgo de evasión, mientras que en empresas grandes no es significativo. No obstante, dado que el impacto aumenta gradualmente, el efecto completo de la reforma no está totalmente contabilizado.

Además, los autores señalan que, hasta el año 2017, la SUNAT no había realizado cambios significativos, en su estrategia de gestión de riesgos, para hacer uso de la información generada por la facturación electrónica.³¹ Por ello, el potencial del beneficio de la reforma sobre el cumplimiento está pendiente de alcanzarse.

Otro aspecto que resaltan los autores es que el impacto sobre pagos efectivos del IGV fue más débil que el impacto sobre el valor agregado reportado, por lo que recomiendan fortalecer las estrategias para controlar las devoluciones de créditos del IGV. También advierten sobre los riesgos de aumento de la informalidad como respuesta al incremento de los costos de cumplimiento que la reforma implica.³²

La SUNAT tiene un plan para continuar avanzando con la reforma de facturación electrónica. Este comprende seguir incorporando empresas al mecanismo de facturación electrónica. Se estima que hacia finales del 2021 o principios del 2022, se alcanzaría al 100% de contribuyentes, sin considerar a los del RUS.



Según el MEF (2020), a diciembre de 2019, había 338 mil contribuyentes emisores de comprobantes de pago electrónicos (CPE), los cuales representan el 25% de todos los inscritos en la SUNAT, excluyendo a los contribuyentes del RUS.

²⁹ El monto del incremento es mayor al 5% un año después a la adopción de la facturación electrónica.

³⁰ Estas empresas representan menos de la quinta parte del valor agregado de la base de datos del estudio.

³¹ Respecto a la estrategia de gestión de riesgos que señalan los autores, se requiere una evaluación de lo que ha funcionado en otros países.

³² Para contrarrestar este problema, sugieren disminuir los costos de digitalización y monitorear a las empresas con mayor riesgo de caer en la informalidad.

Opciones de política

Como hemos señalado, las finanzas públicas se verán seriamente afectadas por la pandemia del coronavirus:

- La deuda pública aumentará por encima de los niveles que establece la regla fiscal actual, aunque se mantendría por debajo del 40% del PBI.
- Los ahorros del fisco se consumirán en gran medida.
- La recaudación tributaria, que ya es históricamente baja, caerá en al menos 30 mil millones de soles.

Además, la pandemia, ha evidenciado algunos de los problemas estructurales de la economía peruana:

- El paupérrimo sistema de salud pública
- La informalidad
- El bajo nivel de bancarización
- Las debilidades del sistema de pensiones
- La ausencia de mecanismos de protección frente al desempleo

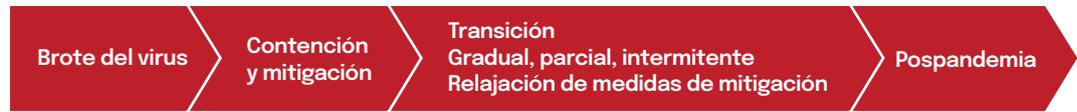
En el próximo quinquenio, se va a requerir el incremento de los ingresos públicos no solo para cerrar la brecha fiscal y prevenir un aumento no sostenible de la deuda, sino para financiar la solución de los problemas estructurales señalados. El reto de acrecentar los ingresos públicos va a ser enorme, si tomamos en cuenta que durante la crisis financiera global se necesitaron tres años retornar a los niveles precrisis.

Dada la magnitud del esfuerzo fiscal, aumentar ingresos no será suficiente. Se va a requerir complementar el aumento del ingreso con una racionalización del gasto público, recortando gastos innecesarios y superfluos.

En esta situación, se presentan tres opciones de política:

- **Opción 1.** Tiene como objetivo preservar la sostenibilidad fiscal. La estrategia es concentrar todos los esfuerzos en la reactivación económica con el objetivo de que la mayor actividad conduzca a una mayor recaudación. Este aumento de la recaudación, junto con una reestructuración importante del gasto público, permitiría lograr el objetivo en un plazo de alrededor de tres a cuatro años.
- **Opción 2.** Junto con el objetivo de preservar la sostenibilidad fiscal, se requiere implementar algunas reformas para aumentar la recaudación de manera también sostenida. Se debe acompañar la opción con una continuación de reformas de la administración tributaria, con énfasis en la transformación digital y en la lucha contra la evasión, particularmente la elusión internacional.
- **Opción 3.** Esta opción tiene como objetivo no solo preservar la sostenibilidad fiscal, sino retomar el crecimiento con equidad. Esto requiere realizar reformas que fortalezcan las debilidades estructurales de la economía peruana (pensiones, salud, inclusión financiera), identificando las reformas tributarias para obtener el financiamiento necesario.

Las acciones y medidas que se propongan deben situarse en el contexto de la evolución de la pandemia global actual. Para ello, la OCDE (2020) desarrolla un marco esquemático para las respuestas de política económica a la pandemia, consistentes con su evolución.

Pandemia y contención**Foco de la respuesta de política tributaria**

Usando este marco esquemático, las medidas que se propondrán estarán alineadas con las fases de la pandemia global. En este momento, podemos asumir que ya nos encontramos en la etapa de transición, en la que ya se han relajado las medidas de mitigación. Esta fase puede ser larga y durar hasta mediados del 2021, año en que se tenía previsto que llegue la vacuna contra la COVID-19. Estamos asumiendo que existe coincidencia entre la etapa pospandemia y el inicio del nuevo gobierno. Por ello, el nuevo Ejecutivo deberá concentrarse en las reformas para incrementar los ingresos. Cualquier estímulo fiscal adicional ha de sustentarse en una mayor recaudación. Las características de este estímulo deberían ser, por lo tanto, una combinación de aumento de ingresos y reestructuración del gasto público, disminuyendo gastos corrientes innecesarios y aumentando la inversión pública. En conjunto, lo que debe buscarse es una reducción gradual del déficit con un impulso a la demanda, vía mayor inversión pública.

Es importante tener en cuenta que la tributación no puede plantearse de manera aislada de otras políticas importantes. Como se ha señalado, uno de los factores que explican la baja tributación y el elevado incumplimiento es la baja calidad del gasto público (salud, pensiones, educación, seguridad). Por ello, cualquier reforma tributaria que busque aumentar ingresos deberá estar sustentada en reformas claves y mejora de la calidad de los servicios que el Estado brinda.

Las reformas, acciones y medidas que se propongan tendrán los siguientes componentes:

- Recortar gastos innecesarios.
- Ampliar la base tributaria.
- Reducir el incumplimiento tributario.
- Mejorar la progresividad del sistema tributario. “La crisis es regresiva, evitar que la salida lo sea” (BID, 2020).

Identificación de los costos y beneficios de las opciones de política

Opción	Costos	Beneficios
<p>Opción 1. Sostenibilidad fiscal vía reactivación económica y reestructuración de gastos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se posponen reformas que disminuyan la pobreza y la desigualdad. • Aumentan las tensiones sociales. • Aumenta la probabilidad de salidas desordenadas. • La evasión y la informalidad se mantienen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se recupera la fortaleza financiera de la economía peruana. • La carga tributaria no aumenta. • Hay una percepción de que las reglas de juego no se modifican.
<p>Opción 2. Sostenibilidad fiscal y reformas administrativas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se tienen los mismos costos de opción 1. • Toma mucho tiempo recuperar los ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se logran ingresos adicionales para fortalecer ahorros y eventualmente mejorar el gasto social. • La carga tributaria no aumenta. • Hay una percepción de que las reglas de juego no se modifican.
<p>Opción 3. Política que impulse el crecimiento con equidad: reforma tributaria para lograr crecimiento de ingresos que financie mejoras en la protección social</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existe la percepción de que las reglas de juego son inestables. • La carga tributaria para los sectores afectados se incrementa. • Los costos administrativos de implementación son mayores. Se requiere un mayor número de cuadros profesionales para diseñar e implementar reformas. • Los esfuerzos para lograr consensos pueden ser mayores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se consigue mejoras en la sostenibilidad fiscal. • Se fomenta la reducción de la informalidad y la evasión. • Se fomenta la equidad de la política fiscal y el coeficiente de GINI mejora. • Se pueden financiar gradualmente mejoras en infraestructura y gastos sociales.

Si tenemos en cuenta que, antes de la pandemia se estaba ganando consenso en que el llamado “milagro peruano” había terminado y que el crecimiento de la economía en el periodo 2017-2019 alcanzó en promedio solo 2.9%, de acuerdo con el BID (2020): “Al salir de la pandemia nuestros países se encontrarán con más desigualdad, más pobreza, más desempleo y, por lo tanto, volver al crecimiento mediocre no será una respuesta satisfactoria”. De acuerdo con la evaluación de costos y beneficios, se propone la opción 3.

Objetivos específicos

La opción de política elegida es la opción 3, en la cual se definen siete objetivos específicos:

- **Asegurar el retorno a la sostenibilidad fiscal.** Este tema es central para darle contexto macroeconómico a las propuestas de incremento de ingresos y racionalización de gastos. Es importante guardar consistencia entre el esfuerzo fiscal para aumentar ingresos y racionalizar gastos y una trayectoria de reducción del déficit sostenible. Esto implica definir previamente a qué límite de deuda debemos converger.
- **Reestructurar el gasto público para mejorar su calidad.** La convergencia a un nivel de déficit sostenible va a requerir un esfuerzo, tanto de los gastos como de los ingresos. Por ello, se deben identificar gastos superfluos o innecesarios que necesiten reducirse. Asimismo, será prioritario impulsar la inversión pública, la misma que tiene un multiplicador superior al del gasto corriente.
- **Revisar y racionalizar los gastos tributarios.** Los gastos tributarios han crecido sostenidamente desde el año 2011. Los estudios revisados concluyen que no son adecuadamente focalizados y tienden a ser regresivos. Claramente, deben ser revisados y racionalizados. Respecto a aquellos que son regionales, se ha avanzado en la sustitución de estos por transferencias presupuestales directas a los gobiernos regionales, lo que permite crear fondos de inversión bajo la modalidad de fideicomisos. Estos fondos se utilizan en gastos de infraestructura en la región. Es necesario su evaluación y ampliación. Respecto a las exoneraciones sectoriales, existen varias propuestas de identificación para saber cuáles cumplen sus objetivos de creación y cuáles no. Es importante revisar los estudios al respecto. Específicamente, respecto a las exoneraciones del IGV, existen estudios que proponen sustituir estas exoneraciones por un IVA general y personalizado; es decir, todos los bienes y servicios estarían gravados y se otorgaría una compensación mensual a los deciles más pobres equivalente a su IGV pagado.
- **Fortalecer los cambios para luchar contra prácticas que erosionan las bases imponibles, mediante traslado de utilidades a territorios de baja o nula imposición (BEPS).** En los últimos años, el Perú ha logrado progresos en la incorporación, a su normativa, de instrumentos para luchar contra la evasión y elusión tributaria, con énfasis en la de las empresas multinacionales. Es necesario seguir avanzando en esta dirección y al mismo tiempo complementarla con acciones concretas en las estrategias de gestión de riesgos y de implementación efectiva de auditorías. Asimismo, no se deben descuidar las estrategias individuales en el campo de la política tributaria, que eviten la continua pérdida de recursos de los últimos años.
- **Fortalecer la reforma de facturación electrónica.** Es necesario seguir avanzando con esta reforma; pero, al mismo tiempo, corregir las debilidades existentes para asegurar un impacto significativo en la reducción del incumplimiento y no solo mejoras en el cumplimiento voluntario de las pequeñas empresas y en sectores específicos

Asegurar el retorno a la sostenibilidad fiscal es central para darle contexto macroeconómico a las propuestas de incremento de ingresos y racionalización de gastos. Es importante guardar consistencia entre el esfuerzo fiscal para aumentar ingresos y racionalizar gastos y una trayectoria de reducción del déficit sostenible.

identificados de alta evasión. Asimismo, es menester asegurar que la reforma no tenga un impacto negativo en la informalidad, debido al costo de cumplimiento inicial que implica la digitalización.

- **Revisar del diseño de aspectos específicos del sistema tributario para ampliar la base tributaria y promover la equidad.** Si bien existe consenso en que el sistema tributario peruano tiene los impuestos adecuados, hay algunos aspectos de los principales impuestos que requieren una evaluación. Estos son:
 - (i) **Deducciones del impuesto a la renta personal (IRP).** Hemos visto que, en conjunto, las deducciones del IRP están entre las más altas de la región y tienen el efecto de reducir significativamente la base tributaria y las tasas efectivas del impuesto. Además, las deducciones específicas no están alineadas con lo que generalmente se permite en otros países y algunas de ellas son regresivas. Es necesario evaluar el nivel de las deducciones, su impacto en la equidad del impuesto y si se ha conseguido el objetivo de mejorar la recaudación de los servicios cuyos gastos se permiten deducir.
 - (ii) **Impuesto a la renta personal, en lo que se refiere a las tasas que se aplican a las rentas de capital.** Hemos visto que la base del impuesto a las rentas de capital no incluye a los intereses y la tasa es una de las más bajas de la región. Estas características le restan progresividad al impuesto. Es importante revisar la base del impuesto que grava las rentas de capital y su tasa teniendo en cuenta la comparación internacional.
 - (iii) **Impuestos a la propiedad.** Se requiere revisar alternativas para ampliar la base del impuesto predial y del impuesto vehicular, con lo se lograría una mayor equidad del sistema tributario sin afectar la simplicidad.
 - (iv) **Simplificación de regímenes tributarios para las MYPE (RER, RUS, REMYPE).** Los regímenes simplificados, si bien han tenido la buena intención de facilitar el pago de impuestos de las microempresas, han contribuido a evitar su crecimiento. Esto no permite incrementar su productividad. Además, son una fuente de evasión porque permiten que al subvaluar ingresos se tenga una tasa efectiva menor. Es necesario revisar si es conveniente que existan tres regímenes simplificados y si su diseño puede mejorarse para evitar los incentivos a la atomización de empresas medianas y grandes.
 - (v) **Contribuciones sociales.** El objetivo prioritario es mejorar la cobertura y calidad de la salud y las pensiones. Todos los peruanos deben tener acceso a un seguro de salud de calidad y a una pensión adecuada. Se trata de asegurar que los más vulnerables tengan acceso a seguridad social y que las contribuciones estén asociadas a capacidad de pago y no necesariamente al empleo formal.



Los regímenes simplificados son una fuente de evasión porque permiten que al subvaluar ingresos se tenga una tasa efectiva menor.

Obstáculos para la implementación de la política señalada

La opción de política con la profundidad de las reformas que se propone enfrentará con seguridad varios obstáculos. A continuación, desarrollamos los que consideramos los más importantes:

- **Las dificultades para la gobernabilidad.** Este es el principal obstáculo. La reforma que se propone va a requerir la generación de consensos. Varias de las reformas, si es que no son la mayoría, requerirán la aprobación de leyes por parte del Congreso o, en su caso, delegación de facultades. Se va a necesitar, por tanto, que el próximo gobierno tenga mayoría en el Congreso, o que logre establecer alianzas sólidas para la realización de las reformas.
- **La tendencia a otorgar mayor prioridad a la sostenibilidad fiscal.** Luego de la hiperinflación, nuestra tecnocracia ha aprendido la importancia de preservar la sostenibilidad fiscal. Esto se ha materializado en la reforma de la Constitución de 1993, que impide al Banco Central de Reserva financiar al fisco; la creación del Consejo Fiscal en el año 2016, una entidad autónoma con opinión independiente sobre la política fiscal; y la aprobación de reglas fiscales para asegurar el manejo prudente de las finanzas públicas. Este marco macrofiscal sólido no tiene como contrapeso un marco de políticas sociales necesarias para asegurar la sostenibilidad social y las modificaciones tributarias, requeridas para lograr un incremento sostenido de la recaudación que financie las reformas sociales.
- **La escasez de recursos necesarios para realizar las investigaciones para el sustento de las reformas sociales y las reformas impositivas.** En el sector público, la meritocracia está en proceso de consolidación, pero en la actualidad es la excepción. La opción que se propone va a requerir, en el corto plazo, la necesidad de iniciar o culminar investigaciones para recopilar evidencia que permita afinar las propuestas. Esto va a requerir el apoyo de especialistas fiscales en impuestos y también en programas de focalización de hogares.
- **La falta de continuidad de las autoridades en importantes ministerios y organismos públicos.** En el periodo 2016-2020, se ha mantenido la alta rotación de autoridades en organismos clave. Para mencionar tres ejemplos: en el Ministerio de Economía y Finanzas hubo seis ministros en dicho periodo, en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social hubo ocho ministros, y en la SUNAT, organismo que tiene una ley que establece que el periodo del superintendente es por cinco años, ha habido tres superintendentes en el lapso señalado.³³ Esta falta de continuidad dificulta el diseño, la implementación y la continuidad de las reformas.
- **Las limitaciones de los recursos fiscales en el corto plazo.** Dado que en la actual coyuntura los ingresos fiscales se han reducido, será prioritario recuperar los ingresos a sus niveles previos a la pandemia. Cualquier propuesta de reforma para mejorar el alcance de la provisión social va a tener la tendencia de ser postergada.

³³ El estudio no toma en cuenta los cambios posteriores a la salida de Martín Vizcarra de la Presidencia.

Recomendaciones para la implementación de la política propuesta: estrategias, acciones, alianzas

Objetivo 1. Asegurar el retorno a la sostenibilidad fiscal

- **Revisar las reglas fiscales para adecuarlas al nuevo escenario pospandemia global del coronavirus.** En este contexto, se genera un estrés muy fuerte al tratar de retornar a los niveles de las reglas fiscales actualmente vigentes: déficit fiscal del 1% del PBI y límite de deuda del 30% del PBI. Por ello, deben revisarse las reglas concernientes a estas dos variables. Al respecto, se sugiere tomar en cuenta las recomendaciones de Bonato (2019); Ganiko, Melgarejo y Montoro (2016) y Consejo Fiscal (2020).
- **Definir una trayectoria de convergencia a los nuevos límites establecidos.** La convergencia debe tomar en cuenta la actual coyuntura. Al respecto, debe considerarse que el PBI va a tardar varios meses en retomar al nivel prepandemia. Recientes declaraciones del presidente del Banco Central de Reserva señalan que “recién el primer o segundo trimestre del 2022 tendremos un tamaño de la economía igual a 2019”. En cuanto al empleo, tomará varios años recuperar los puestos de trabajo perdidos. La convergencia debería poder alcanzarse en el los años 2025-2026.

Objetivo 2. Reestructurar el gasto público

- **Priorizar gastos de salud, educación, provisión social e infraestructura.** La pandemia global del coronavirus ha mostrado la necesidad de fortalecer: (i) el paupérrimo sistema de salud; (ii) los recursos a educación para impulsar el uso de herramientas tecnológicas; (iii) el otorgamiento de transferencias periódicas a los más vulnerables por un periodo de seis a 12 meses; y (iv) los gastos de infraestructura, que no solo generarán el empleo necesario, sino que mejorarán la competitividad. Es imprescindible no solo que este tipo de gastos no sea recortado en los presupuestos de 2021 en adelante, sino que haya un incremento en los recursos asignados.
- **Recortar gastos no prioritarios.**³⁴ Junto con la priorización de los gastos señalados en el numeral anterior, será necesario realizar un profundo recorte de gastos en las siguientes partidas: (i) viajes; (ii) servicios de telefonía; (iii) servicios de publicidad, impresiones, difusión e imagen institucional; (iv) servicios de limpieza; (v) servicios de seguridad y vigilancia; (vi) servicios de mantenimiento de vehículos; (vii) alquileres de muebles e inmuebles; (viii) servicios profesionales y técnicos; y (ix) contratos de administración de servicios. Según datos del SIAF-MEF, en el año 2019, el gasto destinado a estos rubros fue de 24,817 millones de soles. Un ahorro de 30% en estas partidas es equivalente al 1% del PBI.

Objetivo 3. Revisar y racionalizar las exoneraciones tributarias

- Continuar con la sustitución de exoneraciones regionales por transferencias directas a fideicomisos regionales.

³⁴ Actualmente existe el FONCOR, que tiene algunas características de una transferencia de igualación. Sin embargo, tiene la desventaja de que se destina solo al gasto de capital.

- Racionalizar las exoneraciones sectoriales, priorizando aquellas que benefician a un pequeño grupo de contribuyentes, no cumplan con los criterios de equidad o con los objetivos que se plantearon en su diseño.
- En el caso de las exoneraciones del IGV, evaluar su sustitución por transferencias directas a los deciles más pobres por un monto equivalente al IGV pagado.

Respecto a las exoneraciones del IGV, estas resultan ser las más importantes, pues en conjunto equivalen a más del 1% del PBI. Barreix, Bés y Roca (2010) proponen un IVA personalizado que consiste en sustituir las exoneraciones del IGV por transferencias directas a los deciles más pobres. Los autores argumentan que las exoneraciones del IVA benefician en términos absolutos a los que más consumen, que son los deciles superiores de la distribución de ingresos. La exoneración no permite discriminar entre contribuyentes y beneficiar a la población objetivo en los deciles inferiores de la distribución. Para los autores, y concuerdo con ellos, las exoneraciones son un subsidio focalizado. En esa línea, en el caso de Uruguay, el “error de inclusión” de la exoneración del IVA deriva en el hecho de que el 65% del consumo de los bienes exonerados se concentra en los deciles VIII a X. Un argumento poderoso de los autores es que en un marco de insuficiencia fiscal los subsidios generalizados deben ser sustituidos por los que se focalicen en los más pobres.



La exoneración no permite discriminar entre contribuyentes y beneficiar a la población objetivo en los deciles inferiores de la distribución. [...] Las exoneraciones son un subsidio focalizado.

La implementación de esta propuesta requiere las siguientes acciones:

- **Mantener solo las inafectaciones.** Estas son exclusiones del IGV por razones técnicas. Todas las exoneraciones del IGV se eliminan.
- **Identificar a las personas que se beneficiarán con el alivio.** Para ello, se utilizarán los mecanismos de focalización que se utilizan en el caso de los programas sociales. La experiencia del nuevo padrón de hogares que se trabajó con RENIEC y MIDIS es muy valiosa.
- **Establecer los mecanismos para determinar el monto de la devolución.**³⁵ Estos mecanismos utilizan como instrumento la facturación electrónica para identificar los consumos.
- **Entregar la devolución mediante acreditación en cuentas bancarias.** Para ello, el Banco de la Nación debe haber implementado previamente la apertura masiva de cuentas básicas digitales.

Esta propuesta tiene los siguientes efectos positivos:

- Amplía la base del impuesto y mejora la recaudación.
- La generalización del IGV facilita la administración del impuesto.
- Teóricamente, no afecta la equidad del impuesto al otorgarle un alivio a los más pobres, que compensa el pago del IGV.
- El efecto fiscal neto es positivo porque elimina el subsidio a los deciles de más altos ingresos.

³⁵ Incidencia del impuesto en la canasta de consumo del decil.

Objetivo 4. Fortalecer los cambios para luchar contra prácticas que erosionan las bases imponibles, mediante traslado de utilidades a territorios de baja o nula imposición (BEPS)

- Continuar con la incorporación en la normatividad nacional de las mejores prácticas recomendadas por la OCDE para combatir la evasión y elusión internacional, incluyendo los aspectos de levantamiento de secreto bancario.
- Cumplir con los compromisos pendientes relacionados a las instancias multilaterales de participación y coordinación de esfuerzos entre los países.
- Aprobar la iniciativa de la SUNAT para gravar con IGV la venta de bienes digitales y prestación de servicios digitales, utilizando como agentes retenedores a las empresas emisoras de tarjetas de crédito.

Objetivo 5. Fortalecer la reforma de facturación electrónica

- Revisar el cronograma de implementación para la adopción de la facturación electrónica en el 100% de los contribuyentes, incluyendo a los contribuyentes del RUS.
- Asegurar que la implementación de la facturación electrónica tenga costos de cumplimiento adecuados, particularmente para las microempresas.
- Revisar la estrategia de gestión de riesgos para asegurar el aprovechamiento óptimo del flujo de información que genera la facturación electrónica, con el objetivo de reducir el incumplimiento del IGV.
- Desarrollar un plan para el control de las devoluciones de los créditos del IGV.

Estas acciones permitirán que la implementación de la facturación electrónica en todos los contribuyentes genere un efecto positivo en la reducción de la evasión tributaria.

Objetivo 6. Revisar aspectos específicos del sistema tributario

- **Deducciones del impuesto a la renta personal.** Es importante realizar una evaluación de esta reforma, analizando si tuvo efectos positivos en la progresividad del impuesto y en la recaudación neta, y evaluando las pérdidas ocasionadas por las mayores deducciones y las ganancias en reducción de evasión de las actividades económicas que son objeto de deducciones. En caso de que la evaluación de los resultados no sea satisfactoria, se debería proceder a la eliminación de las tres UIT adicionales.
- **Alinear las tasas de las rentas del capital y las rentas del trabajo.** Para promover la equidad y evitar el arbitraje de rentas, se recomienda aumentar la tasa del impuesto que grava a las rentas de capital (alquileres, ganancias de capital) del 5% al 10%. Asimismo, incluir en la base de este impuesto a los intereses. Dado que en los deciles más bajos los ingresos provienen principalmente de rentas del trabajo y en los deciles más altos provienen de rentas de capital, el incremento propuesto mejoraría la progresividad del impuesto. El incremento puede realizarse de manera gradual en dos o tres tramos.
- **Fortalecimiento de los impuestos a la propiedad.** Las propuestas para fortalecer la recaudación de los impuestos a la propiedad son las siguientes:
 - a) Modificar la determinación del impuesto predial, para basarlo en el valor de mercado en lugar del método de autoavalúo por costos de construcción y valorización del terreno, como es actualmente.
 - b) Ampliar la base del impuesto al patrimonio vehicular, aumentando gradualmente uno a dos años la antigüedad de los vehículos, actualmente en tres años.

- c) Reformar el marco institucional para la construcción y gestión de un catastro nacional digital. El liderazgo nacional de la gestión del catastro podría estar en manos de la SUNAT, una entidad que dependa de la PCM o un nuevo organismo.

Las reformas que se proponen tendrán un efecto positivo en la equidad del impuesto, la protección del medio ambiente y el aumento de la recaudación.

- **Simplificación de los regímenes tributarios para las MYPE (RUS, RER, REMYPE).** No se justifica que existan tres regímenes diferentes. Ello promueve el arbitraje entre ellos para optimizar la carga tributaria, en perjuicio del fisco. El Ministerio de Economía ha señalado en reiteradas oportunidades que presentará una reforma, pero esto aún no ha ocurrido. Un aspecto a tener en cuenta es que, con los avances de la facturación electrónica y de las declaraciones prellenadas por las administraciones tributarias, una de las razones que justifican la existencia de estos regímenes pierde fuerza. En el futuro, la SUNAT podría elaborar las declaraciones de IGV a todos los contribuyentes, con los datos de sus compras y ventas, y estos solo necesitarían validar la información y enviarla, como ocurre actualmente con la declaración del impuesto a la renta personal. Por ello, solo haría falta un régimen tributario simplificado para el impuesto a la renta (para lo cual habría que elegir entre el REMYPE, el RER o una tercera opción) y el RUS podría eliminarse. Las propuestas en este campo son las siguientes:
 - a) Elaborar un proyecto para implementar las declaraciones prellenadas del IGV. Una vez implementadas, proponer la eliminación del RUS.
 - b) Eliminar el REMYPE, dado su impacto negativo en la recaudación y en la atomización de contribuyentes.
 - c) Evaluar el RER y proponer un régimen simplificado que lo sustituya, el cual sería el único régimen para pequeñas empresas existente.
- **Universalización de la seguridad social.** Las propuestas para esta universalización, desde el punto de vista del financiamiento, son las siguientes:
 - a) La salud y pensión de las personas por debajo de un umbral de ingresos (un múltiplo de la línea de pobreza) debe ser financiada con los impuestos generales, así como hoy se financia Pensión 65 o la educación pública.
 - b) Por encima de ese umbral de ingresos, se puede utilizar una combinación de impuestos a la planilla e impuestos generales (renta o IGV).

³⁶ Se recomienda evaluar la experiencia de la *Valuation Office Agency* (VOA) de Reino Unido.

³⁷ En Chile, se tuvo claramente definido que el predecesor de las declaraciones del IVA prellenadas era la facturación electrónica. En agosto de 2017, se implementó el formulario de declaraciones de IVA prellenadas (F29). Después de cuatro meses, de 1.2 millones de declaraciones mensuales recibidas, 61.1% usaron el formulario F29, de las cuales 95% fueron de pequeños negocios. El 84% del monto de IVA declarado fue a través del F29. Más información: <https://www.ciat.org/pre-filled-vat-form-in-chile/?lang=en>

Hoja de ruta

En esta sección, se desarrolla la hoja de ruta de las principales medidas que se recomiendan en el presente documento. Es importante señalar que, en los primeros 100 días e inclusive en el primer año, el Congreso suele aprovechar los pedidos del Poder Ejecutivo. Por ello, en la hoja de ruta, los proyectos de ley se incluyen en este periodo:

Acciones	100 días	1 año	5 años
Revisar y aprobar las nuevas reglas fiscales.	Reglas fiscales son aprobadas.		
Definir una trayectoria de convergencia a los nuevos límites.	Trayectoria de convergencia es definida.		
Priorizar gastos de salud, educación e infraestructura.	Gastos están priorizados en el presupuesto 2022.	Nivel de ejecución es superior al 80%.	Nivel de ejecución es superior al 90%.
Recortar gastos no prioritarios.	Recorte de gastos no prioritarios es aprobado en el presupuesto 2022.		
Continuar con la sustitución de exoneraciones regionales por transferencias directas.	Sustitución de exoneraciones regionales es consensuada con gobernadores regionales.	Proyecto de ley que sustituye exoneraciones regionales por transferencias directas es enviado al Congreso.	Planes de infraestructura regional, financiados con transferencias directas del presupuesto, están en ejecución.
Racionalizar exoneraciones sectoriales.	Estudio de evaluación de exoneraciones sectoriales es terminado.	Proyecto de ley que racionaliza gradualmente exoneraciones es enviado al Congreso.	
Evaluar sustitución de exoneraciones del IGV por transferencias directas a deciles más pobres.	Estudio que evalúa sustitución de exoneraciones de IGV iniciado.	Proyecto de ley implementa la sustitución de exoneraciones del IGV es enviado al Congreso.	Transferencias directas a los deciles más pobres son implementadas.
Incorporar a la normativa nacional mejores prácticas para combatir evasión y elusión internacional.	Facultades legislativas que permiten incorporar mejores prácticas para combatir evasión y elusión internacional son aprobadas por el Congreso.	Mejores prácticas para combatir la evasión y elusión internacional son incorporadas a la normatividad nacional.	
Cumplir con compromisos pendientes de intercambio de información.		Compromisos pendientes de intercambio de información cumplidos.	

Acciones	100 días	1 año	5 años
Gravar con IGV la venta de bienes y prestación de servicios digitales.	Ley que grava con IGV venta de bienes y prestación de servicios digitales es aprobada.		
Revisar y ratificar el cronograma de implementación de facturación electrónica.	Cronograma de implementación de facturación electrónica es aprobado.	Más del 50% de los contribuyentes han adoptado la facturación electrónica.	Más del 80% de los contribuyentes han adoptado la facturación electrónica.
Revisar los costos de implementación de facturación electrónica para pequeños contribuyentes.	Revisión de costos de implementación de facturación electrónica para pequeños contribuyentes es culminada.	Estrategia de reducción de costos de implementación de facturación electrónica para pequeños contribuyentes es implementada.	
Revisar la estrategia de gestión de riesgos para reducir incumplimiento del IGV.	Se ha contratado un estudio para evaluar estrategias exitosas de gestión de riesgos en otros países.	Estrategia de gestión de riesgos para reducir incumplimiento del IGV es aprobada.	Evasión del IGV es inferior al 20%.
Desarrollar un plan para el control de las devoluciones de los créditos del IGV.		Plan para controlar devoluciones de los créditos del IGV es implementado.	
Evaluar deducciones del impuesto a la renta personal.	Proyecto de ley de modificación de deducciones del IRP es enviado al Congreso.		
Alinear las tasas de rentas de capital y rentas de trabajo.	Proyecto de ley con alineación en tres tramos es enviado al Congreso.	Primer tramo de alineación de tasas entra en vigencia.	Tercer tramo de alineación de tasas es culminado.
Modificar la determinación del impuesto predial.		Proyecto de ley que modifica la determinación del impuesto predial es enviado al Congreso.	
Ampliar la base del impuesto al patrimonio vehicular.		Proyecto de ley que amplía la base del impuesto al patrimonio vehicular es enviado al Congreso.	
Reformar el marco institucional para la gestión del catastro.		Proyecto de ley que aprueba el marco institucional para la gestión del catastro es enviado al Congreso.	Nuevo marco institucional para la gestión del catastro es implementado.
Elaborar un proyecto para implementar las declaraciones prellenadas del IGV.	Proyecto de declaraciones prellenadas del IGV es diseñado.	Formulario de declaraciones prellenadas del IGV es implementado.	Al menos 80% de las declaraciones del IGV utilizan formulario prellenado.

Acciones	100 días	1 año	5 años
Eliminar gradualmente el RUS.		Proyecto de ley con eliminación gradual del RUS es enviado al Congreso.	El RUS se aplica solo a vendedores minoristas con ventas anuales menores a 12 sueldos mínimos.
Evaluar la eliminación del REMYPE.	Proyecto de ley que sustituye al REMYPE es enviado al Congreso.		
Universalizar la seguridad social.	Evaluación de sustitución de financiamiento de la seguridad social por impuestos generales es terminada.	Proyecto de ley de sustitución parcial de financiamiento de la seguridad social es enviado al Congreso.	

Anexos

Cuadro 1. Proyecciones del resultado de las finanzas públicas: 2020-2021

	2019	2020	2021
Resultado económico			
CF	-1.6	n.d.	n.d.
BCRP-RI junio	-1.6	-9.7	-4.2
BCRP-RI setiembre	-1.6	-9.2	-5.1
MEF	-1.5	-10.2	-5.9
Resultado primario			
CF*	-0.2	-6.3	-3.5
BCRP-RI junio	-0.2	-8.0	-2.5
BCRP-RI setiembre	-0.2	-7.6	-3.4
MEF	-0.1	-8.5	-4.1
Deuda pública (bruta)			
CF	26.8	35.9	39.0
BCRP-RI junio	26.8	33.9	33.1
BCRP-RI setiembre	26.8	34.3	34.8
MEF	26.8	35.4	38.0
Deuda pública (neta)			
CF	13.0	n.d.	n.d.
BCRP-RI junio	13.0	23.6	25.3
BCRP-RI setiembre	13.0	22.8	25.6
MEF	13.0	n.d.	n.d.
Saldo de depósitos públicos			
CF	13.8	n.d.	n.d.
BCRP-RI junio	13.8	10.3	7.8
BCRP-RI setiembre	13.8	11.5	9.2
MEF	13.8	n.d.	n.d.
Ingresos gobierno general			
CF	19.7	n.d.	n.d.
BCRP-RI junio	19.7	17.5	19.5
BCRP-RI setiembre	19.7	18.0	18.7
MEF	19.7	17.7	19.2
Gastos no financieros			
CF	20.1	n.d.	n.d.
BCRP-RI junio	20.1	25.2	22.3
BCRP-RI setiembre	20.1	25.1	22.2
MEF	20.1	26.2	23.4

* Escenario 2

Fuente: Informe N.° 004-2020-CF. Reporte de inflación junio y setiembre 2020 y MMM 2021-2024.

Cuadro 2. Recursos presupuestales para la COVID-19

Por tipo de gasto	Presupuesto	Ejecución	Avance
Transferencias monetarias	13,347.0	10,197.1	76.4%
Compra de bienes	3,101.3	2,098.8	67.7%
Suministros médicos	2,225.9	1,471.5	66.1%
Alimentos y bebidas	357.8	301.0	84.1%
Otros bienes	517.6	326.3	63.0%
Contratación de servicios	2,913.1	1,640.8	56.3%
Servicios profesionales	1,066.2	461.5	43.3%
CAS	1,329.5	987.9	74.3%
Otros servicios	517.4	191.4	37.0%
Inversión	1,155.2	364.3	31.5%
Adquisición de vehículos y maquinarias	1,042.4	334.7	32.1%
Otros gastos de inversión	112.8	29.6	26.2%
Otros gastos	2,031.6	1,508.2	74.2%
TOTAL	22,548.2	15,809.2	70.1%
% PBI	3.2	2.3	

Fuente: SIAF-MEF. Elaboración: INDE CONSULTORES.

Cuadro 3. Rendimiento de los principales impuestos en el Perú, ALC y OCDE (% del PBI)

	Renta y utilidades		Contri- buciones sociales	Planilla	Patri- monio	Bienes y servicios		Otros	TOTAL
	Total	De los cuales IRP				Total	De los cuales IVA		
Perú 2018	5.9	1.8	2.0	0.0	0.4	7.9	6.6	0.2	16.4
ALC (2018)	6.3	2.2	4.0	0.2	0.8	11.5	6.0	0.4	23.2
OECD (2018)	11.6	8.6	9.1	0.4	1.9	10.9	s.i.	0.1	34.0
GAP PERÚ-ALC		0.4	2.0		0.4	3.6			6.8

Fuente: Estadísticas tributarias de ALC 1990-2018. Elaboración: INDE Consultores.

Cuadro 4. Gastos tributarios 2011-2019

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Potencial	8966	10039	10893	12510	13972	14005	15493	16498	17240
% PBI	1.90	1.97	1.99	2.18	2.29	2.13	2.22	2.23	2.24
% Recaudación	12%	12%	12%	13%	15%	16%	17%	16%	16%
Corto plazo	6710	7584	7847	9008	10189	10144	11281	11854	12201
% PBI	1.42	1.49	1.44	1.57	1.67	1.55	1.62	1.60	1.58
% Recaudación	9%	9%	9%	9%	11%	11%	12%	11%	11%

Fuente: MMM anuales publicados desde 2010 hasta 2018. Elaboración: INDE Consultores.

Cuadro 5. Principales gastos tributarios 2016

Tributo	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
<i>Ad valorem</i>	<i>Drawback</i>	0.10	0.10
IGV	Superposición exoneración prod. 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 univ. 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: INDE Consultores.

Cuadro 6. Acciones para contrarrestar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios entre jurisdicciones

Acción	Descripción	Implementación		
		Nula o menor	Parcial	Total
1	Abordar los desafíos tributarios de economía digital	X		
2	Neutralizar los efectos de mecanismos híbridos	X		
3	Reforzar las normas sobre compañías foráneas controladas	X		
4	Limitar las deducciones de intereses y otros instrumentos financieros		X	
5	Combatir prácticas nocivas (transparencia fiscal)		X	
6	Prevenir el abuso de convenios tributarios	X		
7	Prevenir la elusión del estatuto de establecimiento permanente	X		
8	Controlar los precios de transferencia (intangibles)	X		
9	Controlar los precios de transferencia (riesgos y capital)	X		
10	Controlar los precios de transferencia (alto riesgo)		X	
11	Diseñar metodologías para el diseño y recopilación de datos sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios	X		
12	Exigir la revelación de mecanismos de planificación fiscal agresiva	X		
13	Reexaminar la documentación de precios de transferencia			X
14	Hacer más efectivos los mecanismos de resolución de controversias	X		
15	Desarrollar instrumentos multilaterales		X	

Fuente: CEPAL (2020, p.114).

Cuadro 7. Deducciones a lo largo de la distribución de ingresos (múltiplos del ingreso por decil)

	Deciles									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Argentina	5.00	3.00	2.46	2.18	1.98	1.73	1.50	1.33	1.14	0.79
Bolivia	2.25	1.74	1.48	1.33	1.19	1.07	0.97	0.86	0.73	0.53
Brasil	0.54	0.51	0.47	0.43	0.39	0.35	0.32	0.28	0.25	0.20
Chile	0.19	0.19	0.19	0.19	0.19	0.19	0.19	0.19	0.19	0.19
Colombia	0.25	0.32	0.32	0.32	0.32	0.32	0.32	0.32	0.32	0.32
Costa Rica	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08
Ecuador	0.16	0.24	0.24	0.24	0.24	0.24	0.24	0.24	0.24	0.24
El Salvador	0.75	0.72	0.66	0.62	0.55	0.47	0.39	0.34	0.29	0.13
Guatemala	2.50	1.85	1.69	1.60	1.49	1.37	1.27	1.14	0.98	0.62
Honduras	1.02	0.75	0.68	0.64	0.62	0.58	0.52	0.45	0.39	0.30
Jamaica	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02
México	0.05	0.05	0.04	0.04	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.01
Nicaragua	0.08	0.08	0.08	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14
Panamá	0.21	0.18	0.18	0.19	0.19	0.18	0.18	0.18	0.18	0.17
Paraguay	-	-	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09
Perú	4.06	3.04	2.67	2.38	2.07	1.82	1.60	1.32	1.03	0.54
Rep. Dominicana	-	-	-	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06
Trinidad y Tobago	6.47	3.32	2.50	2.03	1.69	1.43	1.21	1.00	0.79	0.47
Uruguay	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Venezuela	2.83	2.36	2.16	1.98	1.83	1.70	1.54	1.38	1.13	0.63
Promedio	1.32	0.92	0.80	0.73	0.66	0.59	0.53	0.47	0.40	0.28

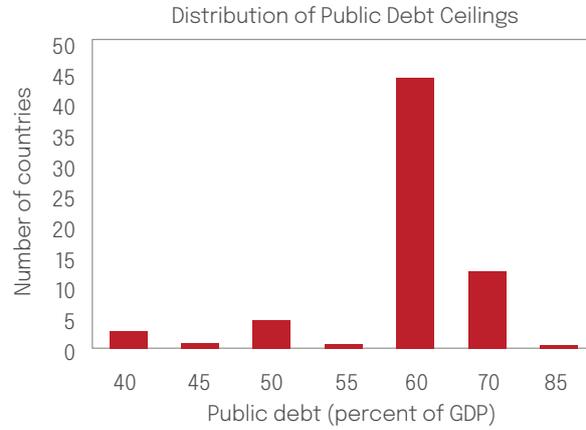
Fuente: Benitez (2015).

Cuadro 8: Impuestos a la propiedad (2018)

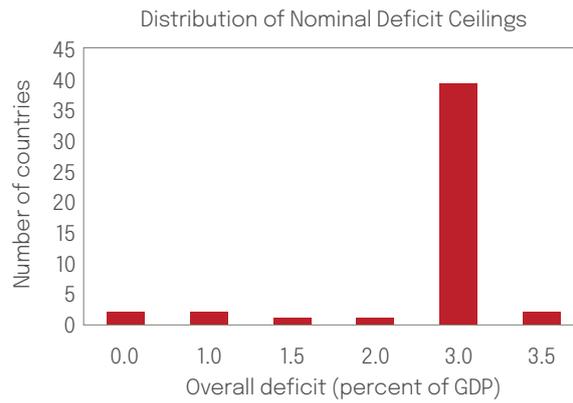
País	% PBI
Barbados	1.59
Brasil	1.58
Bahamas	0.99
Costa Rica	0.94
Chile	0.78
Guyana	0.55
Argentina	0.51
Jamaica	0.42
El Salvador	0.38
Panamá	0.32
República Dominicana	0.24
Perú	0.23
Nicaragua	0.21
Belice	0.17
Guatemala	0.15
Honduras	0.10
Mediana	0.40
Promedio	0.57

Fuente: International Center Tax Development.

Gráfico 1. Reglas fiscales: distribución de techos de deuda pública y de déficit

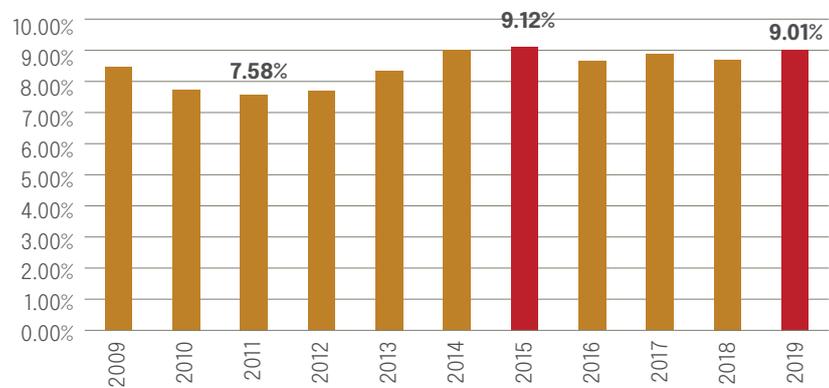


Fuente: IMF, Fiscal Rules Database.



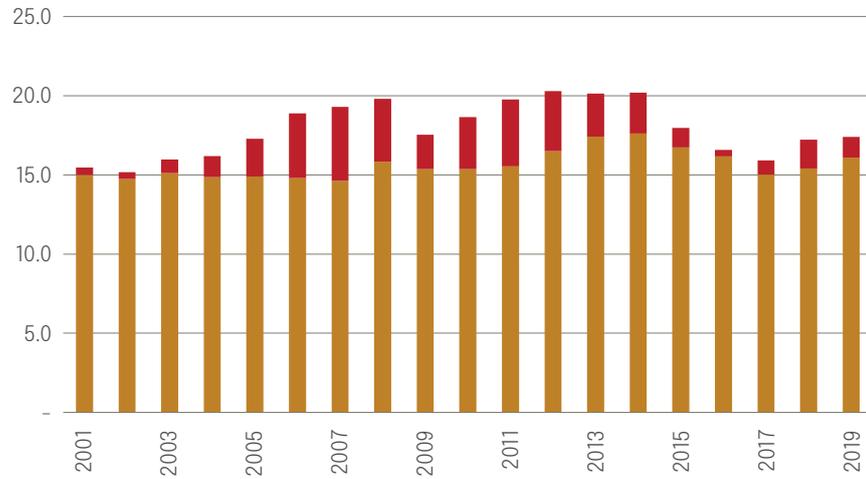
Fuente: IMF, Fiscal Rules Database.

Gráfico 2. Gasto social (% PBI)



Fuente: SIAF-MEF, Elaboración: INDE Consultores.

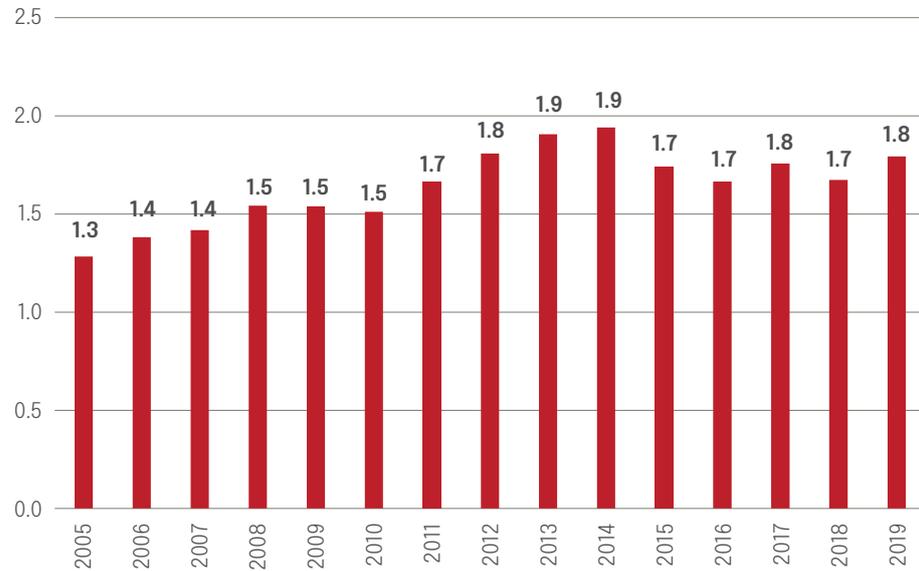
Gráfico 3. Presión fiscal 2001-2019 (% PBI)



Fuente: SUNAT. Elaboración: INDE Consultores.

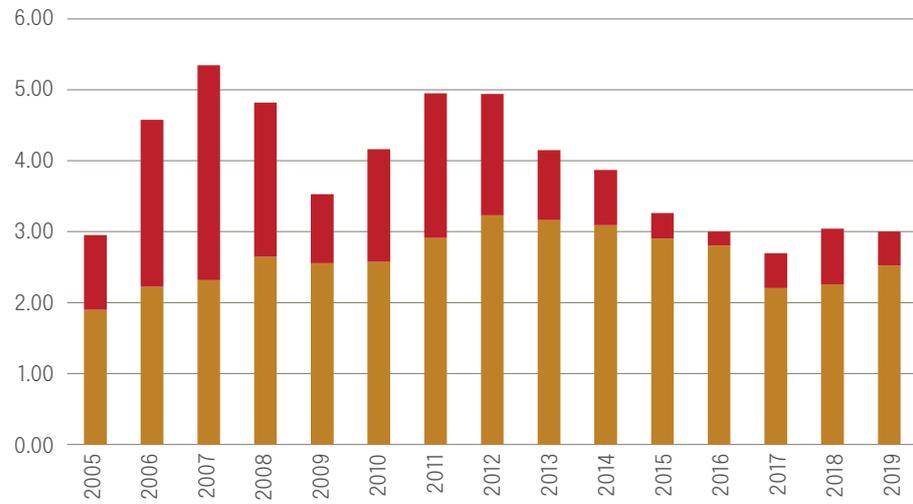
● Presión fiscal sin IMH ● IMH

Gráfico 4-A. Impuesto a la renta personal (% PBI)



Fuente: SUNAT. Elaboración: INDE Consultores.

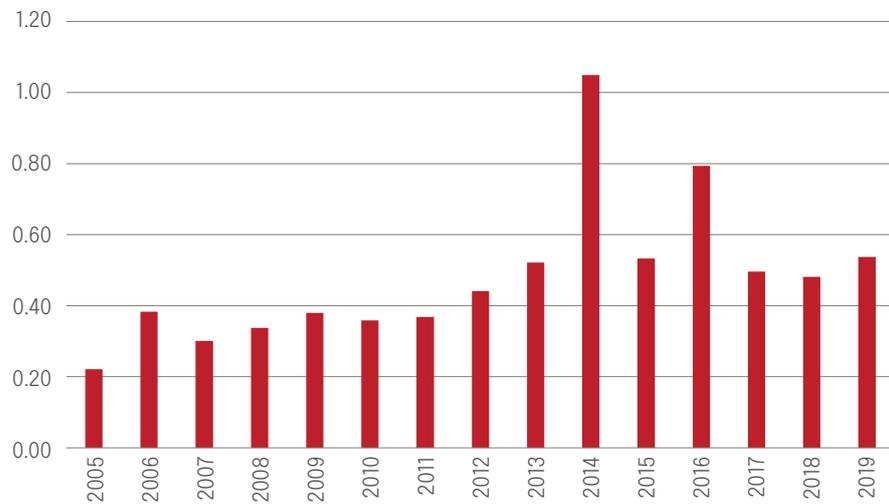
Gráfico 4-B. Impuesto a la renta empresarial-tercera categoría (% PBI)



Fuente: SUNAT. Elaboración: INDE Consultores.

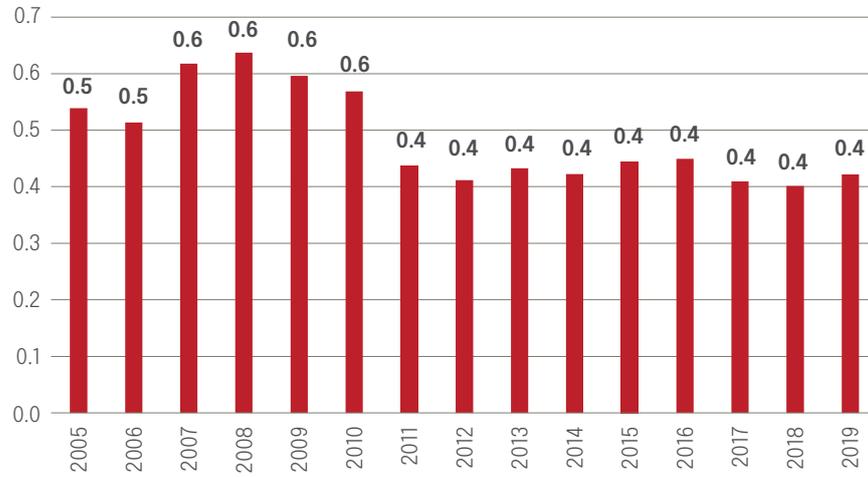
● IRE - No mineros ni hidrocarburos ● IRE - MH

Gráfico 4-C. Impuesto a la renta empresas no domiciliadas (% PBI)



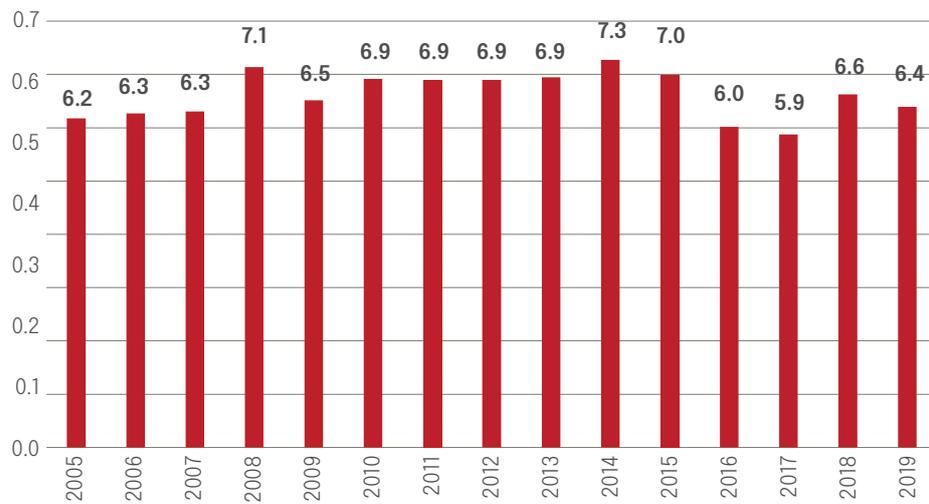
Fuente: SUNAT. Elaboración: INDE Consultores.

Gráfico 4-D. Impuestos a la propiedad (% PBI)



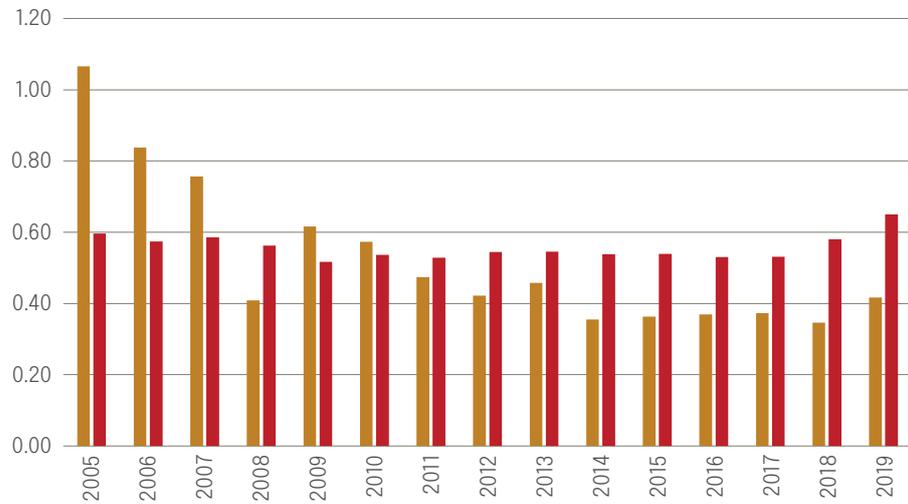
Fuente: SUNAT. Elaboración: INDE Consultores.

Gráfico 4-E. Impuesto general a las ventas (% PBI)



Fuente: SUNAT. Elaboración: INDE Consultores.

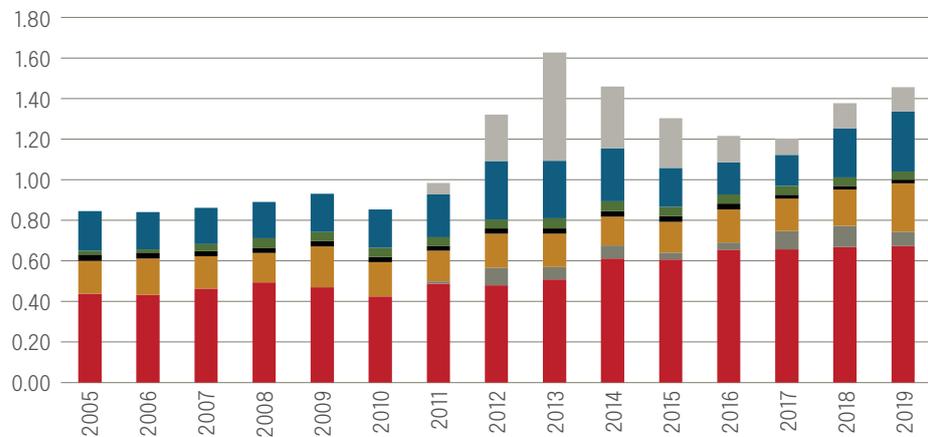
Gráfico 4-F. Impuesto selectivo al consumo (% PBI)



Fuente: SUNAT, Elaboración: INDE Consultores.

● ISC combustibles ● ISC Otros

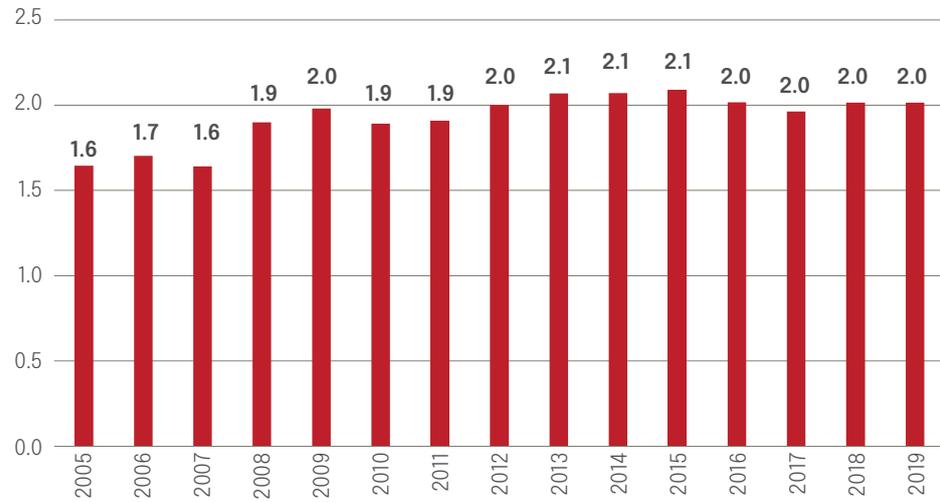
Gráfico 4-G. Otros ingresos tributarios (% PBI)



Fuente: SUNAT, Elaboración: INDE Consultores.

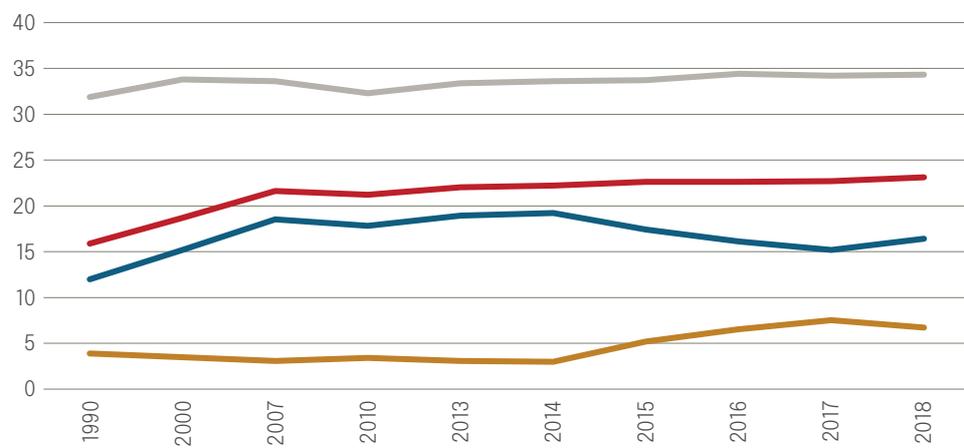
● ITAN
● IEM
● Fraccionamientos
● RUS
● Casinos y Tragamonedas
● Otros
● Traslado detracciones

Gráfico 4-H. Contribuciones sociales (% PBI)



Fuente: SUNAT. Elaboración: INDE Consultores.

Gráfico 5. Presión tributaria: Perú, ALC y OCDE 1990-2018



Fuente: Estadísticas tributarias de ALC. Elaboración: INDE Consultores.

● Perú ● ALC ● OCDE ● GAP PERÚ-ALC

Gráfico 6-A. Efecto COVID-19 sobre los ingresos tributarios

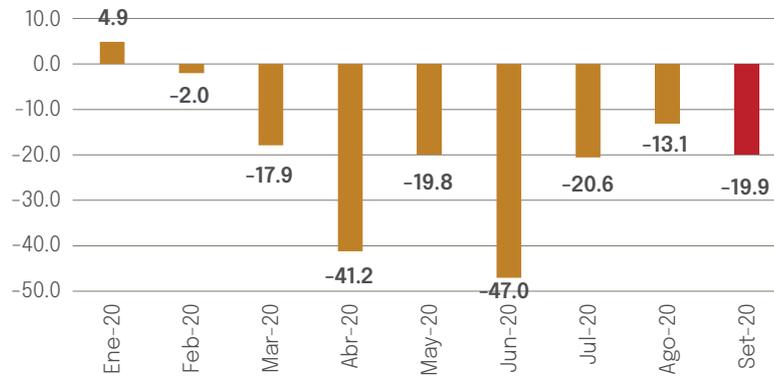
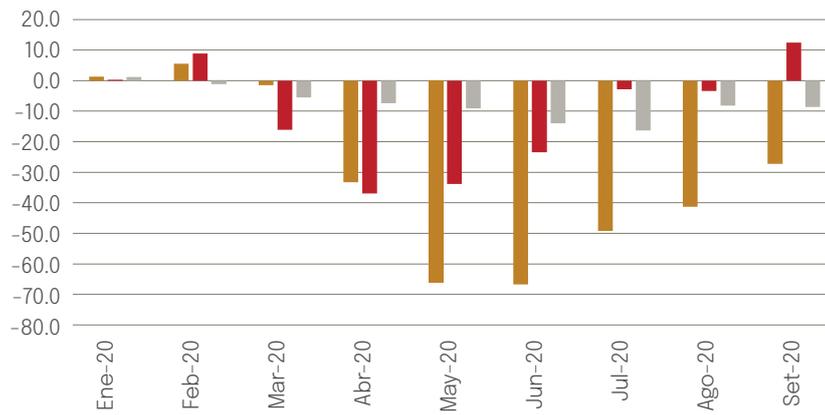
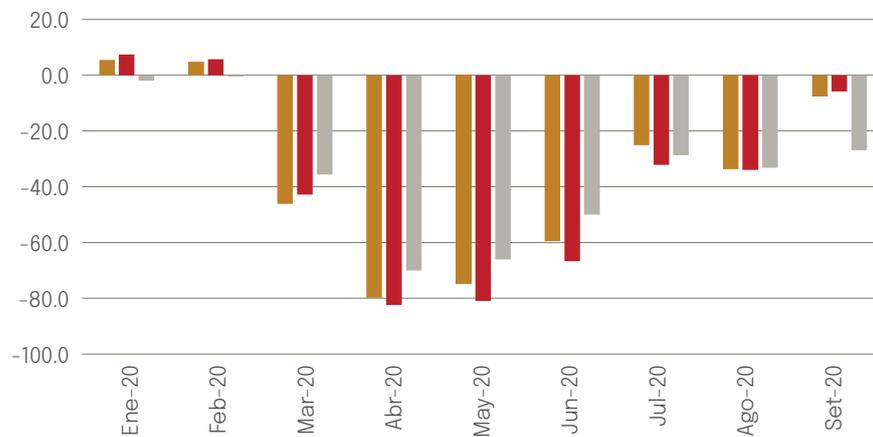


Gráfico 6-B. Efecto COVID-19 sobre el impuesto a la renta



● Utilidades ● Renta independientes ● Renta dependientes

Gráfico 6-C. Efecto COVID-19 sobre los impuestos que pagan las MYPE



● REMYPE ● RER ● RUS

Gráfico 6-D. Efecto COVID-19 sobre el IGV

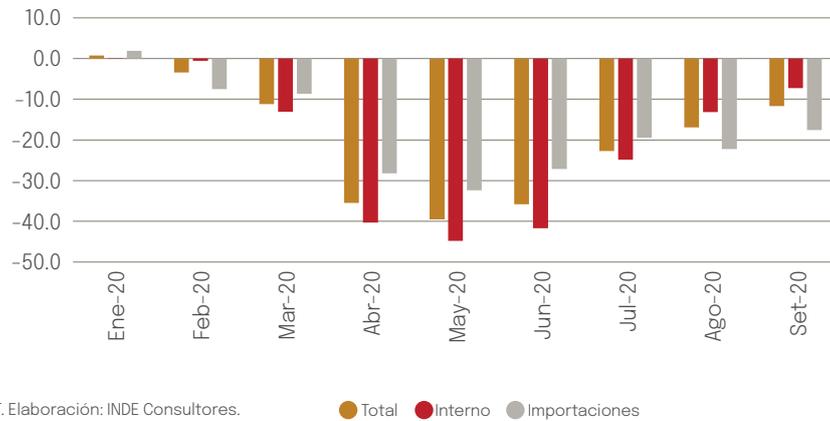


Gráfico 7. Evasión del IGV: 2003-2018

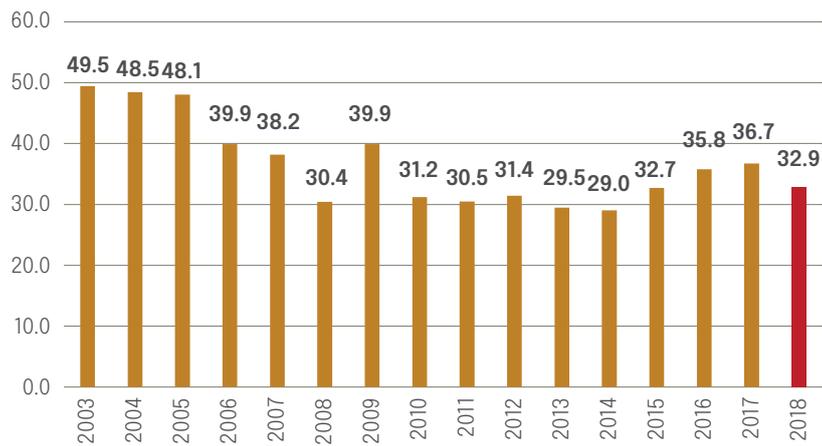


Gráfico 8. Evasión del impuesto a la renta empresarial 2007-2018

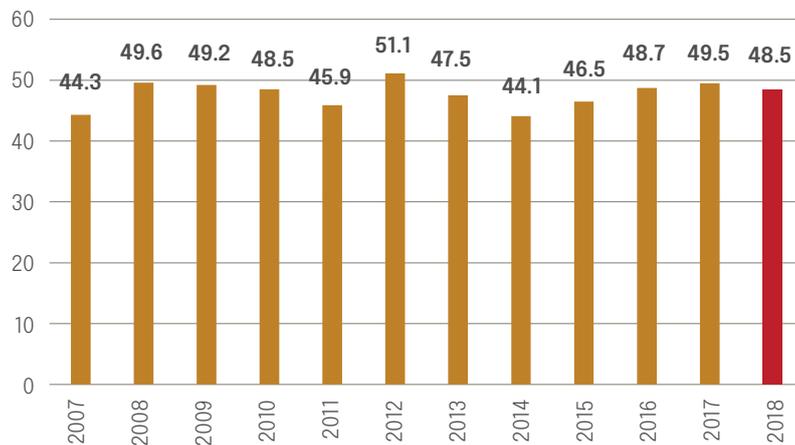
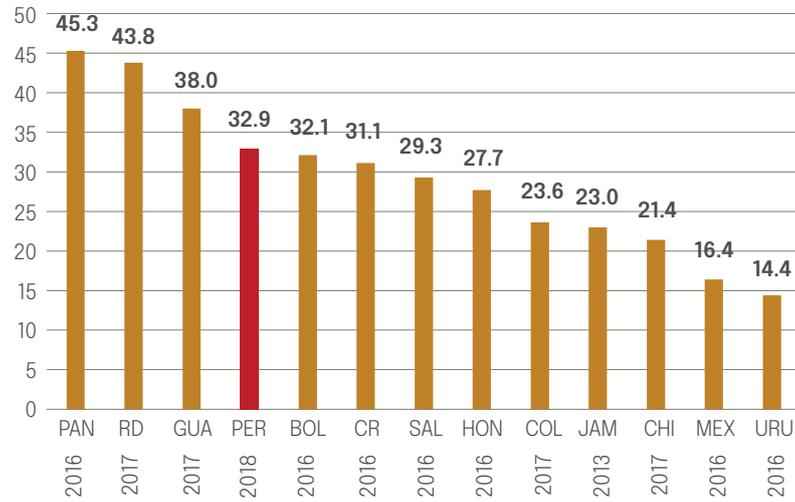
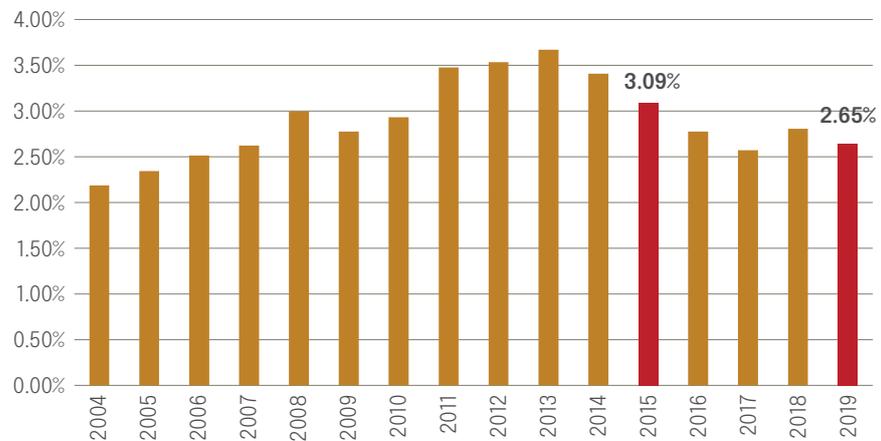


Gráfico 9. Evasión del IVA en 13 países de ALC



Fuente: Panorama Fiscal de ALC 2020. Elaboración: INDE Consultores.

Gráfico 10. Recaudación del impuesto a la renta sin minería (% del PBI)



Fuente: SUNAT. Elaboración: INDE Consultores.

Referencias bibliográficas

- Apoyo Consultoría (2012). *Consultoría para el estudio "Lineamientos y evaluación del gasto tributario en el Perú"*.
- Arias, Luis Alberto (2016). Estrategia tributaria. En *Estrategias para el desarrollo económico y social del Perú*. CENTRUM Católica-Centro de Negocios.
- Arias, Luis Alberto y Peñaranda, César (2016). *Perú: Hacia un sistema tributario eficiente que elimine la informalidad*. IEDEP-CCL.
- Banco Central de Reserva (2020, junio). *Reporte de inflación: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas*.
- Banco Central de Reserva (2020, setiembre). *Reporte de inflación: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas*.
- Barreix, A. et al. (2010). *El IVA personalizado. Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres*. BID-IEF-Eurosocial
- Bellon, M. et al. (2019). *Digitalization to improve tax compliance: Evidence from VAT e-invoicing in Peru* (IMF Working Paper).
- Benítez, Juan Carlos (2015). *Revisitando el impuesto a la renta de personas físicas: evolución e incidencia*.
- BID (2020). *Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: Una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe*.
- Bonato, Leo (2019). *Perú's fiscal framework. An outsider perspective*.
- CEPAL (2020). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2020. La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*.
- Clausing, Kimberly et al. (2020). *End corporate tax avoidance an tax competition: Collect the tax déficit of multinationals*. The Justice Collaborative Institute.
- Consejo Fiscal (2020). *Análisis de escenarios macroeconómicos y sus efectos en las cuentas fiscales ante el COVID-19. Informe N.º 004-2020-CF*.
- Contraloría General de la República (2020). *Cálculo de la corrupción en el Perú. Documento de política en control gubernamental*.
- Crivelli, Ernesto et al. (2015). *Base erosion, profit shifting and developing countries* (IMF Working Paper).
- Cobham, Alex y Jansky, Petr (2018). Global distribution of revenue loss from corporate tax avoidance: Re-estimation and country results. *Journal of International Development*, 30, 206-232.
- Escobal, Javier y Aldana, Úrsula (2000). *Principales efectos de la exoneración del impuesto general a las ventas sobre los productores agropecuarios en el Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Ganiko, Gustavo et al. (2016). *Estimación del espacio fiscal en economías emergentes: el caso peruano. Documento de investigación N.º 001-2016* (Serie de Documentos de investigación). Consejo Fiscal.

- GIZ (2010). *Addressing tax evasion and tax avoidance in developing countries*.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos *et al.* (eds.). Consensos y conflictos de la política tributaria de América Latina. *Libros de la CEPAL 142*.
- Levy-Algazi, Santiago (2011). ¿Universalización de la salud o de la seguridad social? *Gaceta Médica de México*, 147, 455-68.
- Macroconsult (2019). *Propuestas para la reducción de la informalidad laboral*. Estudio elaborado para la CCL.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2020). *Marco macroeconómico multianual 2021-2024*.
- OCDE (2020). *Estadísticas tributarias de América Latina y el Caribe 1990-2018*. OECD Publishing.
- Poniatowski, Grzegorz *et al.* (2019). *Study and Reports on the VAT gap in the EU-28 Members States. 2019 Final Report*.
- SUNAT (2019a). *Incumplimiento en el IGV 2003-2018. Informe N.° 44-2019-SUNAT/1V3000*.
- SUNAT (2019b). *Incumplimiento en el impuesto a la renta de tercera categoría. Informe N.° 45-2019-SUNAT/1V3000*.

PERU

DEBATE 2021

Propuestas hacia un mejor gobierno

ORGANIZADORES



ALIADOS ESTRATÉGICOS



AUSPICIADORES



www.perudebate.org