

# POLÍTICA TRIBUTARIA

**MIGUEL PECHO, FERNANDO VELAYOS Y LUIS ARIAS**

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias





## CRÉDITOS

© CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL  
Calle Soto Valle 247, Lima 17, Perú  
[www.cies.org.pe](http://www.cies.org.pe)

**PRIMERA EDICIÓN:** Lima, marzo del 2016

**EDITORIA GENERAL:** Iana Málaga

**ARTE Y DISEÑO:** Rocío Castillo


**DIAGRAMACIÓN:** Carmen Inga

**ILUSTRACIONES:** Víctor Sanjinez

**EDICIÓN Y CORRECCIÓN DE ESTILO:** Luis Ráez

Elecciones Perú 2016: centrando el debate electoral

Las opiniones que se presentan en este libro son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la posición del CIES, así como de las instituciones organizadoras, auspiciadoras y aliadas.



# CONTENIDO

	<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>OPCIONES DE POLÍTICA</b>	<b>13</b>
<b>4</b>	<b>ANÁLISIS DE LOS COSTOS Y BENEFICIOS DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA</b>	<b>15</b>
<b>5</b>	<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y RESULTADOS A CINCO AÑOS</b>	<b>17</b>
<b>6</b>	<b>OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA SELECCIONADA</b>	<b>31</b>
<b>7</b>	<b>RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PROPUESTA: ESTRATEGIAS Y ALIANZAS</b>	<b>32</b>
<b>8</b>	<b>HOJA DE RUTA</b>	<b>34</b>
<b>9</b>	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>38</b>
<b>10</b>	<b>ANEXOS</b>	<b>40</b>

## **PRESENTACIÓN**

En el marco de las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2016, cuya iniciativa tiene como antecedentes los proyectos “Elecciones 2011” y “Elecciones 2006”, el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP - PUCP) presentan el proyecto “Elecciones Perú 2016: centrando el debate electoral”.

El proyecto tiene tres objetivos: a) fortalecer el rol de los partidos políticos como actores que representan sectores sociales y proponen programas de gobierno; b) elevar el nivel del debate electoral, fortaleciendo la discusión programática de propuestas de política; y c) aportar a la gestión de las nuevas autoridades 2016-2021.

Sobre esta base, presentamos, el documento de política “Política tributaria”, elaborado por Miguel Pecho, Fernando Velayos y Luis Arias, del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Este forma parte de las 17 propuestas de política formuladas en el marco del proyecto “Elecciones Perú 2016: centrando el debate electoral”; las mismas que brindan información y opciones en gestión pública para las nuevas autoridades 2016-2021 y que podrían implementarse en el plazo de 100 días, 1 año y 5 años.

En los últimos meses, los autores de los 17 documentos de política elaboraron investigaciones distribuidas en cinco ejes temáticos: (i) políticas de reforma del estado, (ii) política económica, (iii) inclusión social, (iv) políticas de ciencia y educación, y (v) desarrollo sostenible y ambiente.

Es importante señalar que la elaboración de las propuestas fue alimentada por los propios partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, cada uno de los documentos incluyó en su elaboración un diagnóstico nacional del tema abordado, opciones de políticas propuestas y una hoja de ruta con recomendaciones para su implementación.

Estas propuestas de política buscan aportar en la generación de un debate alturado e informar mejor a la ciudadanía sobre las acciones que el próximo gobierno debería ejecutar en los ejes temáticos mencionados. Esto permitirá exigir que los representantes (autoridades) rindan cuen-tas sobre sus propuestas y que la ciudadanía se comprometa en velar por el cumplimiento de los objetivos nacionales.

No podemos concluir sin agradecer a las instituciones aliadas y auspiciadoras del proyecto Elecciones Perú 2016, que han hecho posible este esfuerzo y cuyos logotipos se detallan en la contracarátula.

**Javier Portocarrero Maisch**  
Director Ejecutivo

**Luz Gamarra Caballero**  
Coordinadora del proyecto

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

1. A pesar de que los ingresos tributarios del Perú se han incrementado en un poco más de seis (6) puntos del producto bruto interno (PBI) desde 1990, aún representan un limitado esfuerzo tributario. Los ingresos tributarios del Perú se sitúan ligeramente por debajo del que obtienen en promedio los países de América Latina y muy por debajo del que obtienen los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En el año 2013, el país recaudó 19,1% del PBI, mientras que los países de América Latina recaudaron en promedio 20,3% del PBI y los países de la OCDE recaudaron en promedio 34,2% del PBI.
2. Además, no solo se recauda poco sino que la estructura tributaria está orientada a los impuestos indirectos, principalmente al impuesto general a las ventas (IGV). Si bien esta es también una característica que muestran las estructuras tributarias de la mayoría de los países de América Latina, no es el caso de los países miembros de la OCDE, donde los impuestos directos aportan la mayor parte de los ingresos totales, seguidos de los impuestos indirectos y las contribuciones sociales, en ese orden.
3. Como consecuencia de este panorama, se verifica que el sistema tributario peruano ayuda poco a la redistribución. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la acción de la política fiscal en el Perú reduce el coeficiente de Gini en casi siete (7) puntos porcentuales, mientras que el promedio de reducción en los países de América Latina es de nueve (9) puntos y el promedio de reducción en los países de la OCDE es de 24 puntos.
4. Simultáneamente, las finanzas públicas del Perú se han deteriorado gradualmente desde 2012, debido en gran parte a la desaceleración de la actividad económica del país, así como a la aplicación de una política fiscal expansiva. En cuanto a los ingresos tributarios, su evolución reciente está asociada también al impacto de la reforma tributaria 2014-2015 que, en conjunto, llevaría a los ingresos tributarios a 17,4% del PBI en 2015, según cifras preliminares, nivel ligeramente superior al alcanzado en el año 2009, en plena crisis financiera global.
5. El consenso generalizado es que el Perú muestra hoy un sistema tributario bastante estándar a nivel internacional, que probablemente necesite ajustes o perfeccionamientos, pero no una reforma profunda o estructural. En ese sentido, es importante seguir ampliando la base tributaria y luchando contra la evasión y la elusión doméstica e internacional, de cara a ciertos compromisos asumidos en los acuerdos y tratados comerciales firmados –entre los que destacan los de la Alianza del Pacífico– y la posible adhesión del país a la OCDE.
6. Dadas las políticas nacionales del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional o Plan Bicentenario, y la nueva agenda para el desarrollo sostenible aprobada en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es necesario que el Perú adopte una política tributaria que movilice nuevos recursos a través del incremento de la carga tributaria de los segmentos de más altos ingresos; es decir, que realice una reforma tributaria principalmente redistributiva.

7. Complementando ello, es necesario reducir las distorsiones económico-tributarias que aún pueden estar afectando el bienestar social; principalmente, aquellas asociadas a la proliferación de beneficios e incentivos tributarios y al impacto de las externalidades negativas que produce el consumo de ciertos bienes. El reciente acuerdo alcanzado en la Conferencia sobre el Cambio Climático de la ONU (COP21) demanda tomar más en serio la tributación medioambiental.
8. En ese sentido, se plantea en el presente documento una reforma tributaria cuyo objetivo general es incrementar la recaudación de impuestos permanentes (no volátiles) gradual y sostenidamente en un monto equivalente a 2% del PBI para todo el quinquenio 2016-2021, el cual se logra con cuatro (4) objetivos específicos (intermedios): mejorar la capacidad redistributiva del sistema tributario; reducir la evasión y elusión doméstica e internacional; ampliar la base tributaria; y reducir las distorsiones económico-tributarias.
9. Para mejorar la capacidad redistributiva del sistema tributario, se propone mejorar el cobro del impuesto predial, mejoras en la tributación sobre el patrimonio personal, perfeccionar la reforma tributaria 2014-2015 de las rentas del capital, y mejoras en la progresividad del impuesto sobre la renta de personas naturales (IRPN) por rentas laborales.
10. Para reducir la evasión y elusión doméstica e internacional, se propone la implementación de las recomendaciones del Plan de Acción contra la Erosión de las Bases Imponibles y el Traslado de Utilidades (Plan de Acción BEPS); en lo que resulte pertinente para el Perú, incorporar cláusulas antiabuso en los convenios para evitar la doble imposición (CDI) y ampliar la red de convenios del país. Además, dar pleno acceso a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) a la información bancaria con fines tributarios, profundizar los esfuerzos de asistencia administrativa mutua y emitir la reglamentación necesaria para aplicar efectivamente la cláusula antielusiva general de la Norma XVI del Código Tributario.
11. Para ampliar la base tributaria, se propone la racionalización de las exenciones del IGV a la canasta básica y la introducción de compensaciones a los deciles de más bajos ingresos, y la eliminación progresiva del Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS).
12. Para reducir distorsiones económico-tributarias, se propone la racionalización de los gastos tributarios, perfeccionar el principio de nocividad introducido en el impuesto selectivo al consumo (ISC) a los combustibles, reestructurar el impuesto al patrimonio vehicular (IPV) en base a las emisiones contaminantes e implementar las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre el ISC al tabaco y sus derivados.
13. Las medidas descritas en el presente documento solo constituyen orientaciones globales basadas en la literatura sobre finanzas públicas, las comparaciones internacionales y las buenas prácticas de los países. En un análisis mucho más fino es necesario para convertirlas en propuestas definitivas para una reforma tributaria, y sobre todo, para validar su impacto en términos de recaudación.

14. Probablemente el mayor obstáculo para llevar a la práctica la reforma tributaria sea la capacidad operativa de la Sunat. Las reformas tributarias están condicionadas a su efectividad. Por ello se afirma desde hace mucho tiempo que "(...) la administración tributaria es la política tributaria". Pero no menos importantes son los obstáculos para modificar la Constitución Política del Perú con el fin de permitir que la Sunat pueda acceder a los datos bancarios de los contribuyentes. De otro lado, una inadecuada armonización de la reforma tributaria con otras políticas puede hacer más difícil su implementación. Asimismo, es de esperarse que quienes resulten afectados por la reforma tributaria mostrarán mayor rechazo, ejercerán presión en el Gobierno y pueden hacer imposible su implementación. Finalmente, la manipulación de los medios de comunicación para desinformar acerca de los objetivos de la reforma es otro obstáculo a superar.
15. A nivel táctico la implementación de la reforma tributaria requiere cierta capacidad de negociación con las diferentes partes involucradas, para ceder en unos objetivos con el fin de lograr otros. En este proceso de negociación es importante identificar a las partes involucradas. Es necesario explicarle a todos, de forma sencilla, los objetivos de la reforma. Como la probabilidad de aprobar la reforma tributaria aumenta si las decisiones se adoptan en una fase muy próxima a las elecciones o bien cuando el Gobierno tenga una fuerte popularidad y credibilidad, se requiere plantear el debate con la debida oportunidad. Igualmente, es relevante discutir los mecanismos de compensación para quienes resulten afectados por la reforma, quedando claro que no se pueden exigir compensaciones si no se aceptan las reformas. Se debe aceptar un permanente monitoreo de la reforma para introducir los ajustes que sean necesarios, y comprometerse a no hacer más cambios tributarios durante todo el resto del quinquenio (estabilidad tributaria para todos).
16. Finalmente, puesto que los cambios tributarios propuestos son altamente especializados y requieren de una adecuada armonización de leyes, decretos supremos y otras normas de menor rango, para evitar generar vacíos que pudieran llevar a un aprovechamiento no deseado de parte de los contribuyentes, se sugiere implementar la reforma tributaria a través de una delegación de facultades del Congreso al Poder Ejecutivo.

## 2. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

1. Luego de la crisis financiera internacional, la recuperación de la economía mundial es aún débil. Mientras que en el periodo 2003-2011 el crecimiento mundial fue de 4,2%,<sup>1</sup> en 2015 el Fondo Monetario Internacional (FMI) solo esperaba un crecimiento alrededor de 3,1%, con una tendencia ligeramente decreciente.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> El promedio señalado considera los años 2008 y 2009 de la crisis financiera. Sin considerar estos años, la economía mundial tuvo varios años creciendo al 5% o más.

<sup>2</sup> Panorama de la Economía Mundial (FMI, octubre 2015).

2. De otro lado, los términos de intercambio del Perú crecieron consecutivamente en el periodo 2002-2011, con la breve interrupción de los años 2008-2009, para luego caer durante cuatro (4) años consecutivos en el periodo 2012-2015.<sup>3</sup> La caída de los términos de intercambio ha estado asociada, principalmente, a la disminución de los precios de los *commodities* que nuestro país exporta.<sup>4</sup>
3. La desaceleración del crecimiento económico mundial y la caída de los términos de intercambio son dos (2) de los factores que contribuyen a explicar la desaceleración de la actividad económica del país.
4. Simultáneamente, las finanzas públicas del Perú se han deteriorado gradualmente desde 2012, debido en gran parte a la evolución del contexto macroeconómico reseñado previamente, así como a la aplicación de una política fiscal expansiva. En cuanto al gasto público, junto con un incremento sostenido, su evolución en los años recientes se ha caracterizado por un aumento significativo del gasto corriente y una reducción de los gastos de capital.<sup>5</sup> En cuanto a los ingresos, su evolución reciente está asociada no solo al contexto macroeconómico, sino también al impacto de una reforma tributaria generosa en 2014-2015, que según el FMI tiene un costo anual de entre 0,7% y 0,8% del PBI. Por todo ello, se espera que el resultado fiscal alcance -2,2% del PBI en 2015.
5. Durante el periodo 2011-2015, los ingresos tributarios<sup>6</sup> han tenido un comportamiento cíclico. Durante la fase expansiva (2011-2012), los ingresos tributarios crecieron desde 18% del PBI en el 2010 hasta 19,3% del PBI en el 2012; es decir, tuvieron un alza de 1,3 puntos porcentuales del PBI. Durante la fase contractiva del ciclo (2013-2015), los ingresos tributarios descendieron desde 19,1% del PBI en 2013 hasta 17,4% del PBI en 2015, según cifras preliminares, lo que representaría una caída 1,7 puntos porcentuales del PBI, con casi la totalidad de ella ocurrida en el último año.<sup>7</sup> El nivel de los ingresos tributarios de 17,4% del PBI que se alcanzaría en 2015 es ligeramente superior al nivel alcanzado en el año 2009, en plena crisis financiera global.<sup>8</sup>
6. Respecto a los ingresos permanentes que se obtienen sin considerar los impuestos pagados por los sectores económicos de la minería e hidrocarburos, estos crecieron desde 15,7% del PBI en el 2010, hasta 17,7% del PBI en el 2013, un alza significativa de dos puntos del PBI, para

---

<sup>3</sup> Dados los precios a diciembre del presente año, en el 2016 los términos de intercambio completarían cinco (5) años consecutivos de caída, lo que ocurrirá por primera vez desde que se tienen estadísticas de estos (a partir de 1990).

<sup>4</sup> Desde el segundo semestre del 2014, la caída del precio del petróleo ha contrarrestado parcialmente esta disminución. Cabe señalar que la caída acumulada de los términos de intercambio en el periodo 2012-2015 superaría largamente a la ocurrida en los años 2008-2009.

<sup>5</sup> Un comentario especial merece la evolución de la deuda pública, la misma que gracias a los superávits fiscales que ocurrieron entre el 2006 y el 2013, se redujo a la mitad, desde más de 40% del PBI a 20% del PBI.

<sup>6</sup> La definición de los ingresos tributarios que se utiliza en este documento incluye los impuestos del Gobierno central y de los municipios, y las contribuciones sociales.

<sup>7</sup> Cabe señalar que en el año 2014 se recaudaron ingresos extraordinarios equivalentes a 0,5% del PBI por las ventas de las empresas Las Bambas y Petrobrás. Sin estos recursos, los ingresos tributarios habrían ascendido a 18,8% del PBI.

<sup>8</sup> Algunos analistas vienen sumando las regalías y el gravamen especial a la minería (GEM) a los tradicionales ingresos tributarios, ya que con sus nuevos diseños han venido a complementar al impuesto a la renta. En 2011, estos representaron el 1,4% del PBI, pero desde ahí han ido bajando y en 2015 se situarían en 0,6% del PBI.



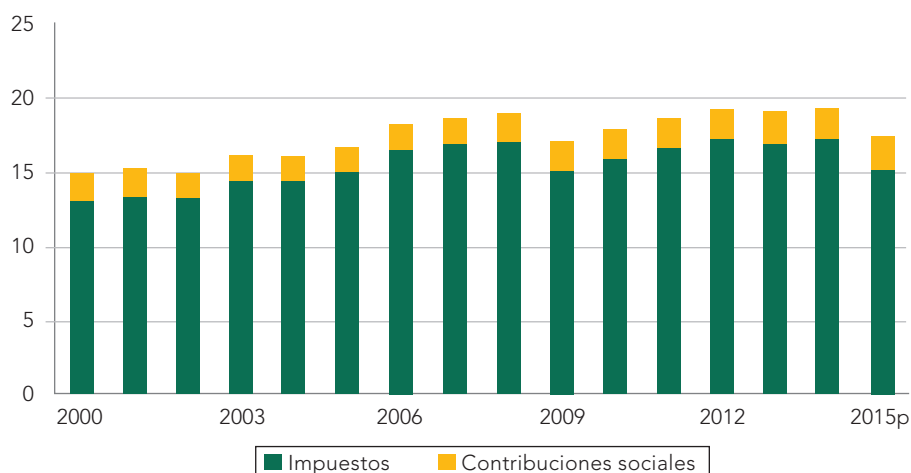
luego estancarse en el 2014 y posiblemente disminuir a 16,7% del PBI en el 2015. El estancamiento en el 2014 obedeció a la desaceleración de la economía,<sup>9</sup> mientras que la disminución en el 2015 está muy asociada al impacto de la reforma tributaria antes señalada.

- Por otro lado, los ingresos denominados no permanentes, provenientes de los sectores económicos de la minería e hidrocarburos, mostraron un comportamiento volátil: aumentando desde 2,3% en 2010 a 2,8% del PBI en el 2011, para luego decrecer hasta 1,5% del PBI en el 2013, aumentar ligeramente en el 2014 –principalmente por los ingresos extraordinarios comentados anteriormente–<sup>10</sup> y decrecer aún más hasta 0,6% del PBI en el 2015, según datos preliminares.<sup>11</sup> La marcada volatilidad de estos ingresos en el periodo analizado estuvo asociada a la variación de los precios de los metales, petróleo y gas y también de los costos en dichas industrias.

### GRÁFICO 1

#### INGRESOS TRIBUTARIOS DEL PERÚ, 2000-2015

(EN PORCENTAJES DEL PBI)



FUENTE: Sunat, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), CIAT

- En cuanto a la estructura de los ingresos tributarios, es sabido que en el Perú está orientada a los impuestos indirectos –IGV e ISC–, aunque la imposición directa ha mejorado desde el año 2000, no por el mejor desempeño del IRPN, sino por el del impuesto a la renta de personas jurídicas (IRPJ). Los aspectos más destacados de la estructura tributaria del Perú en el periodo 2010-2015 se detallan a continuación:

<sup>9</sup> El PBI cayó de 5,8% en el 2013 a 2,4% en el 2014, con el último trimestre del 2014 creciendo a 1,1%.

<sup>10</sup> Ver nota al pie número 7.

<sup>11</sup> Este nivel sería similar al nivel alcanzado en el año 2004. Antes del inicio del boom de *commodities*, los ingresos de la minería e hidrocarburos eran alrededor de 0,5% del PBI.

- a) La recaudación de los impuestos indirectos se mantuvo alrededor del 8% del PBI, con una ligera tendencia creciente hasta el 2014. No obstante, en el año 2015, la recaudación disminuiría en 0,4 puntos porcentuales respecto del año anterior, descendiendo a 7,9% del PBI, como resultado de la caída de las importaciones, la desaceleración económica y, principalmente, la baja en el precio del petróleo. En lo que respecta a la participación de los impuestos indirectos en el total recaudado, luego de que a principios de la década pasada representara más del 50%, esta se ha mantenido alrededor del 43%.
  - b) La recaudación de los impuestos directos –IRPN, IRPJ, impuesto temporal a los activos netos (ITAN), impuesto especial a la minería (IEM) y los impuestos sobre el patrimonio– aumentaron desde 7,1% del PBI en el año 2010 hasta 8,3% en el 2012, para volver a caer a 6,7% del PBI en el 2015, según datos preliminares. Esta evolución estuvo asociada principalmente al comportamiento del precio de los *commodities*. En cuanto a su participación, sigue una tendencia similar, aumentando hasta el 2012 y luego decreciendo. No obstante, los niveles actuales de recaudación son significativamente superiores a los de la primera mitad de la década pasada.
  - c) Es conveniente comentar específicamente el comportamiento de los impuestos sobre el patrimonio, conformados por el impuesto predial, impuesto de alcabala e IPV, así como por el impuesto a las transacciones financieras (ITF), que es el único no recaudado por las municipalidades. De un lado existieron leves mejoras en la recaudación del impuesto predial y del impuesto de alcabala, pero por otro lado se fue reduciendo progresivamente la alícuota del ITF. Como consecuencia de ambos factores, tanto la recaudación (en porcentaje del PBI) como la participación porcentual del total recaudado se redujeron con respecto al 2010.
  - d) En el resto de impuestos no se aprecia ningún cambio significativo. Los derechos de importación recaudan ya muy poco: alcanzarían el 0,15% del PBI en 2015. Las contribuciones sociales se mantienen alrededor de 2% del PBI, con una ligera tendencia al alza, en tanto que su participación en la recaudación total ha crecido de 10% en 2010 a aproximadamente 12% de los ingresos totales en 2015, según datos preliminares.
9. A nivel internacional, los ingresos tributarios del Perú se sitúan ligeramente por debajo de los que obtienen en promedio los países de América Latina y muy por debajo de los que obtienen los países de la OCDE.<sup>12</sup> En el año 2013, el país recaudó 19,1% del PBI, mientras que los países de América Latina recaudaron en promedio 20,3% del PBI. Por su parte, los países de la OCDE recaudaron en promedio 34,2% del PBI.
10. Es interesante notar que, incluso durante la fase expansiva del ciclo económico, la elasticidad de los ingresos tributarios en el Perú se mantuvo prácticamente constante, a diferencia de lo ocurrido en varios países de ingreso medio-alto de otras regiones del mundo e igual crecimiento económico, donde la elasticidad aumentó con el paso del tiempo. Es decir, la economía de Perú necesita crecer más para obtener aumentos similares de recaudación.

---

<sup>12</sup> En este documento se incluye a Chile y México, miembros plenos de la OCDE, en el grupo de América Latina para fines de comparación regional.

11. Es cierto que el desempeño de los ingresos tributarios muestra progresos notables si se analizan históricamente. Son seis puntos del PBI y un poco más lo que han aumentado estos desde 1990, permitiendo sin duda una mayor capacidad de gasto de parte del Estado. Sin embargo, Perú es un país que aún muestra un limitado esfuerzo tributario en comparación con otros países de América Latina. Respecto de su capacidad recaudatoria –aquella basada en el PBI per cápita, la estructura de su economía, el arreglo tributario aceptado por la sociedad y otras características socioeconómicas– Rossignolo (2015) señala que en el periodo 1990-2013 el Perú mostró un esfuerzo tributario de solo el 64%.
12. Como se mencionó anteriormente, en el Perú la estructura tributaria está orientada a los impuestos indirectos. Esta es también una característica que muestran las estructuras tributarias de la mayoría de los países de América Latina, pero no es el caso de los países miembros de la OCDE, donde los impuestos directos aportan la mayor parte de los ingresos totales, seguidos de los impuestos indirectos y las contribuciones sociales, en ese orden.
13. A nivel de cada tributo, se pueden destacar más diferencias.
14. El IGV –el impuesto sobre el valor agregado (IVA) de Perú– recauda prácticamente lo mismo que el promedio de los países de América Latina, pero utiliza una de las alícuotas generales más altas. Dicho de otro modo, necesita de una alícuota más alta para poder obtener lo que recaudan en promedio los IVA en los países de la región. Respecto del promedio de los países de la OCDE, si bien la recaudación es también similar, estos países muestran alícuotas generales mayores que las del Perú.

**CUADRO 1**  
**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS**  
(EN PORCENTAJES DEL PBI)

	Perú 2015	Perú 2013	América Latina 2013	OCDE 2013
Total	17,4	19,1	20,3	34,2
Impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de capital	6,3	7,2	5,7	11,5
• Individuos	1,7	1,9	1,4	8,8
• Empresas	4,6	5,4	4,3	2,7
Impuestos sobre el patrimonio 1/	0,4	0,4	0,8	1,9
Impuestos generales sobre el consumo 2/	6,8	6,9	6,9	6,8
Impuestos selectivos sobre el consumo	0,9	1,0	1,8	4,1
Impuestos sobre el comercio internacional 3/	0,2	0,2	0,9	0,2
Contribuciones sociales	2,1	2,1	3,9	9,1
Otros 4/	0,7	1,3	0,5	0,6

FUENTE: Sunat, BID, Cepal, CIAT, OCDE

1/ Incluye ITF.

2/ Además de IVA, incluye otros impuestos generales sobre el consumo en Argentina, Brasil y Bolivia.

3/ Además de los derechos de importación, incluye otros impuestos sobre el comercio exterior en Argentina, Costa Rica y República Dominicana.

4/ Incluye impuesto sobre la nómina.

- 15.** En el caso del impuesto a la renta, si bien lo recaudado se encuentra por encima del promedio de los países de América Latina, es significativamente inferior a lo que se recauda en promedio en los países de la OCDE. Un análisis más detallado encuentra que la principal diferencia se localiza en la recaudación del IRPN, dado que en el Perú se recauda apenas la quinta parte de lo que se recauda en promedio en los países de la OCDE, que manejan alícuotas marginales máximas de 43,9%, en promedio. En cuanto al IRPJ, se viene recaudando casi el doble de lo recaudan en promedio los países de la OCDE y un poco más de lo que recaudan los países de América Latina, gracias a la aplicación de una alícuota efectiva promedio mayor.<sup>13</sup> Finalmente, los dividendos, que luego de la reforma tributaria 2014-2015 muestran en el Perú una alícuota combinada de 32,9%, alcanzan en los países de América Latina y de la OCDE una alícuota combinada, en promedio, de 34,1% y 43,3%, respectivamente.
- 16.** Los impuestos selectivos al consumo recaudan menos que lo que recaudan en promedio los países de América Latina y la OCDE: la mitad en el caso de los primeros y la cuarta parte en el caso de los segundos. Es cierto que en muchos de estos países se ha venido aumentando la lista de bienes sujetos a imposición. En cuanto al ISC a los combustibles –que representa casi la mitad de lo recaudado–, debe señalarse que este ha venido perdiendo fuerza por la contracción de las importaciones de combustibles, pero también por una tímida tributación. Asimismo, en cuanto al ISC a los cigarrillos, según la OMS, en el 2014 este impuesto representó en el Perú solo el 22,6% del precio final de la cajetilla, mientras que en los países de América Latina y de la OCDE representó, en promedio, el 41,3% y el 56,24%, respectivamente.
- 17.** Los impuestos sobre el patrimonio son poco utilizados en el Perú. Su recaudación equivale a la mitad de lo que se recauda en promedio en los países de América Latina y apenas a la quinta parte de lo que se recauda en promedio en los países de la OCDE. Adicionalmente, se trata de una tributación fragmentaria, ya que se limita a gravar principalmente inmuebles y vehículos, y además, de una forma diferenciada. Aunque en menor medida que en los años ochenta (80's), un impuesto anual sobre el patrimonio neto está vigente en varios países de América Latina y de la OCDE. Por otro lado, hay un uso extensivo de impuestos sobre las herencias y/o donaciones entre vivos en el mundo.
- 18.** Las contribuciones sociales y los impuestos de las municipalidades son reducidos. Los primeros recaudan casi la mitad del promedio de los países de América Latina y la cuarta parte del promedio en los países de la OCDE.<sup>14</sup> Los segundos recaudan tan poco como en otros países de América Latina, con excepción de Argentina, Brasil, Chile y Colombia, y suponen la cuarta parte de lo que aportan en promedio en los países de la OCDE. Esto se traduce en una fuerte

---

<sup>13</sup> Para ver cálculos bajo la metodología propuesta por Devereux y Griffith, puede consultarse Pecho y Peragón (2014). Se trata de cálculos prospectivos que consideran no solo las alícuotas legales, sino también el tratamiento tributario de la depreciación, los inventarios, la inflación, etc., según diferentes tipos de activos y fuentes de financiamiento. Cabe señalar que tras la reforma tributaria 2014-2015 la alícuota legal del IRPJ de Perú se ha situado en niveles más cercanos al promedio de los países de América Latina, por lo que cabe esperar una reducción en la alícuota efectiva promedio también.

<sup>14</sup> Con fines de una correcta comparación con los países que no introdujeron sistemas privados de pensiones o de salud, deberían quizás ajustarse las cifras de recaudación para incluir las aportaciones obligatorias cobradas por las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y las entidades prestadoras de salud (EPS). En 2013, estas sumaron 1,7% del PBI.

concentración de los ingresos tributarios en el Gobierno central y, por ende, en presiones a éste por mayores incrementos.

19. Como consecuencia de este panorama se puede afirmar que el sistema tributario peruano ayuda poco a la redistribución. Según Cepal (2015), la política fiscal (los tributos, las prestaciones sociales y las transferencias en efectivo o en especie) reduce poco la desigualdad en América Latina, en comparación con lo que pasa en los países de la Unión Europea (UE) y los países de la OCDE. Pero en el Perú las cosas son algo peores. Mientras que en el Perú la acción de la política fiscal reduce el coeficiente de Gini en casi siete (7) puntos porcentuales, el promedio de reducción en los países de América Latina es de nueve (9) puntos y el promedio de reducción en los países de la OCDE es de 24 puntos.

### 3. OPCIONES DE POLÍTICA

1. Dado que los factores macroeconómicos exógenos señalados en la sección anterior difícilmente se revertirán en el corto plazo, las perspectivas de los ingresos tributarios para el próximo quinquenio no son auspiciosas, lo cual establece un elemento importante de contexto a tener en cuenta para el diseño de opciones de política.
2. La literatura sobre finanzas públicas, las comparaciones internacionales y las buenas prácticas de los países brindan lineamientos generales para el diseño de las políticas. En la práctica, las reformas tributarias no son más que intentos de acercarse de a pocos a una idea de sistema tributario socialmente óptimo; intentos que muchas veces están condicionados a la efectividad de la administración tributaria para llevar a la práctica las reformas, sobretodo cuando los países muestran baja moral tributaria como en el caso del Perú. En un mundo cada vez más interrelacionado, estos intentos tampoco pueden dejar de considerar lo que están haciendo otros países en materia tributaria, ya que la idea es no perder competitividad o apoyar los esfuerzos por implementar un marco tributario internacional más efectivo.
3. El consenso generalizado es que el Perú muestra hoy un sistema tributario, bastante estándar a nivel internacional, que probablemente necesite ajustes o perfeccionamientos pero no una reforma profunda o estructural. En ese sentido es importante seguir luchando contra la evasión y la elusión doméstica e internacional y seguir ampliando la base tributaria. Pero también hay que mejorar la capacidad redistributiva del sistema tributario<sup>15</sup> y reducir las distorsiones económico-tributarias que aún pueden estar afectando el bienestar social.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Lo que vendría a reforzar el carácter redistributivo de la política fiscal en su conjunto, dado que muchos analistas se enfocan sobre todo o incluso en exclusiva en la redistribución por el lado del gasto.

<sup>16</sup> Principalmente asociadas a la proliferación de beneficios e incentivos tributarios y al impacto de las externalidades negativas que producen el consumo de ciertos bienes.

4. El documento "Política tributaria 2011-2016" (Arias, 2011) planteó una serie de recomendaciones que perseguían varios de los objetivos antes señalados, algunas de las cuales han sido implementadas total o parcialmente en la gestión del presidente Humala. Entre las recomendaciones que fueron implementadas, destacan las siguientes:
- a) Se redujo la alícuota general del IGV de 19% a 18%.
  - b) Se racionalizaron parcialmente los sistemas de retenciones, percepciones y detracciones del IGV: la alícuota de retenciones se redujo de 6% a 3%, las alícuotas de detracciones para servicios se redujeron de 12% a 10%, se excluyeron algunos bienes de las detracciones y se excluyeron las percepciones que afectaban a consumidores finales.
  - c) El acuerdo minero que se incorporó a la legislación, creó el Impuesto Especial a la Minería (IEM) que se aplica sobre el margen operativo de las empresas mineras: a mayor margen, mayor alícuota y viceversa. En el caso de las empresas con convenios de estabilidad jurídica se creó el Gravamen Especial a la Minería (GEM), que integra la regalía y el impuesto especial, aplicándose también sobre el margen operativo.
  - d) Se redujo la alícuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Jurídicas (IRPJ) de 30% a 28%. Además, la ley aprobada contempla una reducción a 27% a partir del 2017 y a 26% a partir del 2019.
  - e) La alícuota marginal mínima del Impuesto sobre la Renta de las Personas Naturales (IRPN) que grava las rentas laborales se redujo de 15% a 8%. También se crearon las alícuotas de 14% y 17% y la alícuota de 21% se redujo a 20%. La alícuota de 30% que se aplicaba a partir de 54 unidades impositivas tributarias (UIT) se aplica ahora a partir de 45 UIT.
  - f) La alícuota sobre los dividendos se ha aumentado desde 4,1% a 6,8%. Además, la ley contempla un aumento adicional a 8% a partir del 2017 y a 9,3% a partir del 2019.
  - g) El Decreto Supremo 006-2014 aprobó los nuevos índices de nocividad de los combustibles establecidos por el Ministerio del Ambiente. Tomando en cuenta los nuevos índices de nocividad, el Decreto Supremo 316-2014 de diciembre de 2014 redujo el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a los combustibles en un 21% y un 41%, en función del grado de contaminación de aquellos.
  - h) En el ISC a las bebidas alcohólicas se ha avanzado hacia un sistema mixto en base al grado alcohólico: (i) los productos con grado alcohólico de 0 a 6, pagan S/.1,25 por litro o 30% del valor de venta al público, el que sea mayor; (ii) los productos con grado alcohólico de más de 6 y hasta 20, pagan S/.2,5 por litro o un *ad-valorem* de 25%, el que sea mayor; y (iii) los productos con grado alcohólico mayor a 20, pagan S/.3,5 por litro o un *ad-valorem* de 25%, el que sea mayor.
  - i) El Programa de Modernización Municipal ha sido continuado por el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal que otorga bonos adicionales (transferencias) a las municipalidades que logran metas de recaudación del impuesto predial.
5. Por otro lado, debe señalarse que recientemente se aprobó la Ley 30341 que exoneró de impuesto a la renta, hasta el 31 de diciembre de 2018, a las rentas provenientes de la enajenación de acciones y demás valores representativos de acciones que se realizan a través de la Bolsa de Valores. Si bien se establecieron una serie de requisitos para limitar su uso a acciones con presencia bursátil y evitar la transferencia de propiedad entre partes vinculadas, la medida supone un retroceso en cuanto a la recomendación del documento "Política tributaria 2011-2016" de universalizar la tributación de las rentas del capital.

6. De acuerdo al diagnóstico realizado y lo avanzado en los últimos cinco (5) años, este documento de política tributaria para el periodo 2016-2021 plantea las siguientes opciones:
  - a) **Opción 1:** Política tributaria pasiva. Es decir, mantener el sistema tributario vigente y esperar que el incremento en los ingresos tributarios ocurra como consecuencia del crecimiento económico.
  - b) **Opción 2:** Política tributaria fiscalmente neutra. Es decir, a la opción 1 se le agrega la posibilidad de modificar la estructura tributaria para mejorar su equidad y neutralidad.
  - c) **Opción 3:** Política tributaria pura. Es decir, que se preocupa de atender principalmente la movilización de nuevos recursos, sin importar la calidad de los impuestos utilizados.
  - d) **Opción 4:** Política tributaria activa, principalmente redistributiva. Es decir, mejora la calidad de la opción 3, enfatizando que la movilización de nuevos recursos provendrá, principalmente, del incremento de la carga tributaria de los segmentos de más altos ingresos.

#### 4. ANÁLISIS DE LOS COSTOS Y BENEFICIOS DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA

1. Los costos y beneficios de cada una de estas cuatro (4) opciones de política se detallan a continuación:
  - a) **Opción 1:** Política tributaria pasiva. En la fase del ciclo económico en la que se encuentra el país, esta opción generará baja recaudación en el corto plazo o a lo sumo esta crecerá lentamente. Datos recientes muestran que la elasticidad de los ingresos tributarios permanentes varían con los niveles de crecimiento del PBI. Si la economía creciera 6% por año, la elasticidad de los ingresos tributarios sería aproximadamente 1,3. No obstante, con niveles de crecimiento inferiores como los que se esperan para los próximos años, la elasticidad sería más cercana a 1. Lo anterior muestra que basar la política en mantener el sistema tributario vigente no sería suficiente. Frente a esto, hay que decir que no introducir cambios tributarios generalmente logra una percepción de estabilidad entre los contribuyentes residentes y no residentes, y en cierto modo facilita la efectividad de la administración tributaria, que puede seguir implementando su plan estratégico sin cambios.
  - b) **Opción 2:** Política tributaria fiscalmente neutra. Si bien esta opción apunta hacia lograr de a pocos un sistema tributario socialmente óptimo, su costo principal es que genera un desgaste político importante asociado a la negociación de las reformas sin que ello reditúe en incrementos de los ingresos tributarios en el corto plazo. Sin duda, es una opción que apunta a mejorar la calidad del sistema tributario, lo cual casi siempre mejora la productividad de los impuestos a mediano plazo, y acaso, logra otros efectos positivos como la reducción del incumplimiento. Se ha visto en el diagnóstico, por ejemplo, lo necesario que es para Perú reducir la dependencia de los impuestos indirectos. Además, esta opción tiene la indudable ventaja de poder ser anunciada como una política que “no sube la carga tributaria”.

- c) **Opción 3:** Política tributaria activa pura. Como se señaló anteriormente, el Perú muestra hoy un sistema tributario bastante estándar a nivel internacional con dos (2) impuestos pilares –el IGV y el impuesto a la renta–, otros tres (3) impuestos complementarios –ISC, impuestos sobre el patrimonio y derechos de importación– y las contribuciones sociales. Al margen de los considerables espacios de mejora que muestran estos impuestos, es posible que la movilización de nuevos recursos provenga de la subida de sus alícuotas o de la creación de nuevos impuestos, con todos los costos asociados a la percepción de que en el Perú las reglas tributarias son inestables. Existirían oportunidades para incrementar la alícuota general del IGV, que aún es menor que la alícuota promedio del IVA de los países de la OCDE, e incrementar la alícuota marginal máxima del IRPN, que es mucho menor que la alícuota promedio del IRPN de los países de la OCDE. Sin duda, la subida de las alícuotas mejora la recaudación en el corto plazo sin mayores costos administrativos, pero a costas de un mayor incumplimiento tributario en el mediano plazo.<sup>17</sup> Puesto que varios países de América Latina y de la OCDE mantienen impuestos adicionales como impuestos a las exportaciones, impuestos selectivos al consumo sobre más bienes o servicios o tienen una mayor tributación patrimonial, surgen también oportunidades para plantear su incorporación al sistema tributario peruano. En los dos (2) primeros casos, lo que se introduce son importantes distorsiones económicas y pérdidas de eficiencia. En el último caso, la situación es ligeramente distinta y se aborda en la próxima opción.
- d) **Opción 4:** Política tributaria activa, principalmente redistributiva. En este caso, la movilización de nuevos recursos está pensada para mejorar la capacidad redistributiva del sistema tributario,<sup>18</sup> ya sea con mejoras en el diseño de los impuestos existentes, mejoras en la lucha contra la evasión y la elusión doméstica e internacional, pero, particularmente, con la creación de nuevos impuestos de carácter patrimonial. Un impuesto anual sobre el patrimonio personal neto está vigente en Argentina, Colombia, España, Francia, Noruega, Suiza y Uruguay. Por otro lado, hay un uso extensivo de impuestos sobre las herencias y/o donaciones entre vivos en el mundo. Aunque no constituyen una fuente importante de recaudación, ciertamente apuntan a mejorar la equidad del sistema tributario, y bien administrados, han demostrado ser efectivos para complementar al Impuesto a la Renta. Por ello, esta opción se muestra como la que tiene mayores costos administrativos y políticos, además de mostrar los mismos costos de las opciones 2 y 3, asociados a la percepción de que en el Perú las reglas tributarias son inestables. Las recomendaciones que se detallan en la siguiente sección están inspiradas en esta opción de política.

---

<sup>17</sup> Es sabido que a mayor alícuota menor el rendimiento de los impuestos.

<sup>18</sup> Ver nota al pie número 15.



## **5. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y RESULTADOS A CINCO AÑOS**

1. En esta sección se desarrolla la propuesta de reforma tributaria. En primer lugar, se plantea el objetivo general; es decir, lo que se pretende alcanzar con la misma. En segundo lugar se plantean los objetivos específicos (u objetivos intermedios); es decir, los resultados concretos que se pretende alcanzar para coadyuvar al logro del objetivo general.
2. El objetivo general se define como “incrementar la recaudación de impuestos permanentes (no volátiles) gradual y sostenidamente en un monto equivalente a 2% del PBI para todo el quinquenio”.
3. Los objetivos específicos (intermedios) son mejorar la capacidad redistributiva del sistema tributario, reducir la evasión y elusión doméstica e internacional, ampliar la base tributaria y reducir las distorsiones económico-tributarias.
4. A continuación se exponen 15 medidas tributarias para alcanzar cada uno de los cuatro (4) objetivos específicos planteados. Debe señalarse muy claramente que las medidas descritas aquí solo constituyen orientaciones globales basadas en la literatura sobre finanzas públicas, las comparaciones internacionales y las buenas prácticas de los países. Un análisis mucho más fino es necesario para convertirlas en propuestas definitivas para una reforma tributaria, y sobre todo, validar su impacto en términos de recaudación.

### **OBJETIVO 1:**

#### **Mejorar la capacidad redistributiva del sistema tributario**

##### **1. Mejorar el cobro del impuesto predial**

El impuesto predial se determina en el Perú, a diferencia de la mayor parte de las economías desarrolladas, mediante el autovalúo de los predios.<sup>19</sup> Cada propietario determina el valor de su predio efectuando una declaración jurada del tamaño, características y materiales del mismo. Luego, el Ministerio de Vivienda y Construcción aprueba cada año los valores unitarios de construcción y los aranceles de los terrenos. Sumando ambos valores, se determina los valores de los predios, los que distan de los valores de mercado. De acuerdo con Mann (2004), estimados para el Perú ubican el ratio entre el valor de mercado y los valores unitarios de construcción en 3:1 y para el valor del terreno en 7:1. Es muy probable que estos ratios se hayan incrementado debido al auge inmobiliario de los últimos años. Una mejora en el catastro nacional de predios incrementaría relativamente más el impuesto que se paga sobre estos predios. No existe duda de que esto podría constituir la fuente más importante de recursos para fortalecer los ingresos de las municipalidades. Es necesario también complementar esta mejora con el fortalecimiento de las administraciones tributarias municipales. Desde la puesta en funcionamiento del primer Servicio de Administración Tributaria (SAT) en la Municipalidad Metropolitana de Lima, solo otras ocho (8) SAT han sido creadas bajo el mismo modelo de

<sup>19</sup> El impuesto de alcabala si se paga sobre el valor de mercado.

autonomía administrativa y financiera, organización por procesos y política de recursos humanos caracterizada por la meritocracia.<sup>20</sup> La creación de los SAT, junto con reformas tributarias varias, ha permitido el aumento significativo de la recaudación en las municipalidades en las que se han creado. Con esta misma idea, el Programa de Modernización Municipal durante la gestión 2011-2016 ha venido desarrollando herramientas tecnológicas en beneficio del resto de administraciones tributarias municipales. Se trata entonces de mejorar la efectividad de la función catastral y la capacidad de gestión de los municipios para lo cual se plantea: (a) encargar el diseño y mantenimiento del catastro nacional de predios a la Sunat,<sup>21</sup> que además podría aprovechar dicha información para mejorar otros controles tributarios;<sup>22</sup> (b) implementar de forma gradual la aplicación del impuesto predial basado en el valor de mercado, por ejemplo, empezando con los predios cuyo uso sea distinto a casa-habitación; y (c) continuar con los proyectos de fortalecimiento de la capacidad de gestión tributaria de las municipalidades.

## 2. Mejoras en la tributación sobre el patrimonio personal

Perú es testigo de una enorme diferencia en el reparto de la riqueza creciente en el tiempo. La literatura defiende la idea de que es posible y deseable una mejora de la redistribución basada en una tributación de la riqueza fuertemente progresiva. Por ello, se propone inicialmente la introducción de un impuesto a los activos mantenidos en el extranjero (IAME), junto con un programa de desvelamiento voluntario, y, posteriormente, incorporar este a un completo impuesto sobre el patrimonio personal neto y herencias y donaciones (IPPNyHD). Sobre la primera fase, debe señalarse que las grandes fortunas tienden a colocar una parte significativa de su riqueza en el exterior –riqueza que con frecuencia no ha pagado todos sus impuestos en origen– y a mantenerla allá con fines no productivos, sino de seguridad y opacidad. Dados los nuevos estándares de transparencia fiscal que está adoptando el mundo, se vuelve realista, o al menos posible, cobrar efectivamente un impuesto como el señalado. En un principio, el impuesto seguramente incidirá más en cuanto a los activos financieros, puesto que dicha información se intercambiará en un futuro próximo, gracias a la implementación de la Ley Fatca de EE.UU. –Foreign Account Tax Compliance Act– y a la aprobación del estándar común de información financiera de la OCDE (Common Reporting Standard o CRS, en inglés). Por ejemplo, de acuerdo con lo descrito en el objetivo 2 de esta sección, en 2017 o 2018, una vez operativo el CRS, no debería haber demasiada información financiera oculta para Sunat.

En cuanto al programa de desvelamiento voluntario se trataría de una declaración informativa de todo el patrimonio que se establecería como “antesala” de este impuesto, aprovechando el efecto anuncio que las medidas combinadas del objetivo 2 de esta sección pueden tener sobre el contribuyente. En la segunda fase de esta medida, se propone establecer un impuesto sobre la riqueza neta en manos de los vivos (impuesto sobre el patrimonio personal neto) y en el momento de su transmisión por causa de muerte (impuesto a las herencias) o gratuita entre vivos (donaciones). Cabría realizar los ajustes correspondientes en el impuesto predial para

<sup>20</sup> Trujillo, Piura, Huancayo, Cajamarca, Chiclayo, Ica, Tarapoto y Huamanga.

<sup>21</sup> Actualmente opera el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial del Perú (SNCP).

<sup>22</sup> Aunque un buen catastro nacional de predios tiene igualmente utilidad no fiscal.

compatibilizar su existencia e incorporar el IAME de la fase inicial. Un impuesto anual sobre el patrimonio personal neto está vigente en Argentina, Colombia, España, Francia, Noruega, Suiza y Uruguay. De otro lado, hay un uso extensivo de impuestos sobre las herencias y/o donaciones entre vivos en la región y en el mundo. Tanto en el caso del IAME como en del IPPNyHD, los umbrales de exención y las alícuotas deben ser objeto de un análisis en profundidad, y probablemente deban alcanzar sus niveles máximos en forma gradual. En cualquier caso, lo que debería buscarse es alcanzar a los deciles de más altos ingresos y usar alícuotas moderadas para evitar distorsiones.<sup>23</sup>

### **3. Perfeccionar la reforma tributaria 2014-2015 de las rentas del capital**

La situación de las finanzas públicas ha variado significativamente desde que se aprobó la reforma 2014-2015, como se ha repasado en la primera sección. Aunque la evidencia empírica para América Latina parece indicar que la reducción de la alícuota del IRPJ es efectiva para atraer Inversión Extranjera Directa (IED),<sup>24</sup> la pérdida de recaudación asociada a la reforma en el Perú viene siendo muy alta. El FMI estima que todo el cronograma de reducciones previsto para la alícuota del IRPJ, para llevarla a 26% en 2019, puede costar 2% del PBI. Además, con la simultánea elevación de la alícuota sobre los dividendos hasta 9,3% en 2019, la reforma 2014-2015 no lleva la alícuota combinada al promedio de los países de América Latina y menos al de los países de la OCDE, puesto que en estos países esta se sitúa en 34,1% y 43,3%, respectivamente. Adicionalmente, debe señalarse que el hecho de que las utilidades no puedan gravarse a nivel del socio, sino hasta el reparto final de dividendos, plantea una limitación importante para el IRPN, condicionando fuertemente su progresividad.<sup>25</sup> Así, grupos societarios, con varios niveles de participación escalonados, reparten dividendos intersocietarios exentos, que no llegan nunca, o solo años después, al socio. Por todo esto, se propone: (a) suspender la reducción de alícuotas del IRPJ prevista para 2017 y 2019 y mantener la alícuota actual de 28%, lo cual asegura que el país mantenga competitividad;<sup>26</sup> (b) mantener el cronograma de incrementos de la alícuota prevista para el IRPN sobre los dividendos; y (c) adelantar el gravamen de dividendos al momento del primer reparto por la empresa que generó las utilidades, debiendo conservar las sociedades de la cadena que reciben dividendos un registro (cuentas de orden) de la utilidad que ya ha tributado, con el fin de evitar una doble tributación en los repartos posteriores del mismo.<sup>27</sup> Con ello se reducirá el arbitraje o disfrazamiento de rentas, ya que se encarece el uso de las "sociedades instrumentales", "patrimoniales" o "pantalla", y de la mixtificación de usos de activos en sociedades familiares (vehículos, viviendas, viajes).

<sup>23</sup> El recientemente introducido impuesto a la riqueza de Colombia grava activos por encima de mil millones de pesos con alícuotas progresivas de hasta 1,5%; el impuesto sobre los bienes personales de Argentina grava activos por encima de 305 mil pesos con alícuotas progresivas de hasta 1,25%; el impuesto de solidaridad sobre el patrimonio neto de Francia grava activos por encima de 1,3 millones de euros con alícuotas progresivas de hasta 1,5%.

<sup>24</sup> Agostini y Jalile (2009) encuentran una semielasticidad de la IED a la alícuota legal del IRPJ de entre -0,75 y -0,96; es decir, una reducción de un punto porcentual en la alícuota legal de IRPJ puede incrementar la IED entre 0,75% y 0,96%.

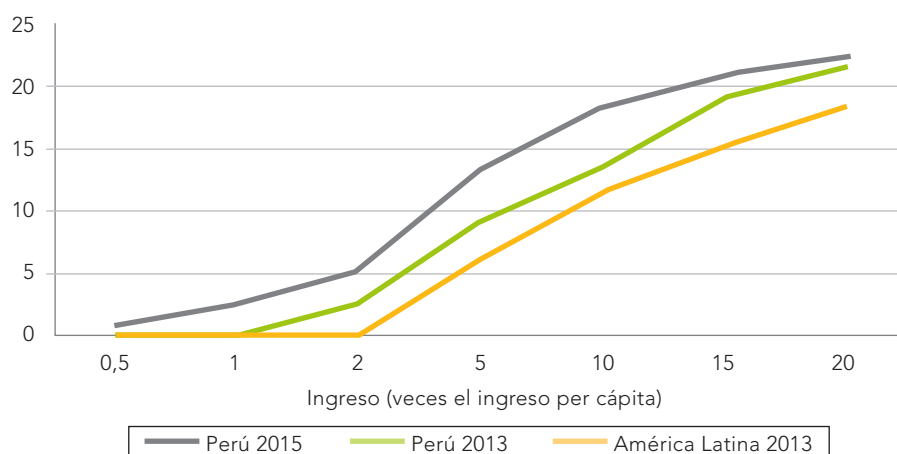
<sup>25</sup> Ha de considerarse, además, que este fenómeno se exagera en el caso peruano, por una mayor concentración de rentas y patrimonios, mayor proporción de empresas medianas y pequeñas con estructura accionarial familiar, no existencia de un gravamen específico al patrimonio personal ni a la herencia y no diferenciación en el trato entre sociedades patrimoniales y no patrimoniales.

<sup>26</sup> Como se ha visto en el diagnóstico, la alícuota promedio de IRPJ en los países de América Latina es de 28%.

<sup>27</sup> El problema práctico en caso de múltiples niveles de compañías no es difícil de ser resuelto por medio de cuentas de orden. La experiencia de Nicaragua, donde el sistema de "adelanto" en el pago del dividendo está implantado, no ha causado perjuicios. Costa Rica propone también esta reforma (proyecto presentado a la Asamblea).

## GRÁFICO 2

### ALÍCUOTA PROMEDIO DEL IRPN POR NIVELES DE INGRESO (EN PORCENTAJES)



FUENTE: Garcimartín (2012) y CIAT.

#### 4. Mejoras en la progresividad del IRPN por rentas laborales

Si bien la deducción básica vigente en el IRPN de Perú se sitúa debajo de los promedios de los países de América Latina (para 2013 equivalió a 1,5 veces el ingreso per cápita cuando el promedio de los países de América Latina se situó en 2,1), aún continúa siendo muy elevada respecto de los promedios de los países de la OCDE (0,24 veces el ingreso per cápita). Este diseño excluye prácticamente a toda la fuerza laboral.<sup>28</sup> Asimismo, los ingresos per cápita exigidos para alcanzar la alícuota marginal máxima son elevados respecto del promedio de los países de América Latina y de la OCDE (en 2013 fue 11,3 veces el ingreso per cápita contra 7,7 de los primeros y 3,92 de los segundos). Así, si bien el IRPN peruano es un impuesto legalmente muy progresivo, muestra una muy baja capacidad redistributiva puesto que los ingresos per cápita exigidos para alcanzar las alícuotas marginales mínimas y máximas son muy elevados. Tras la última reforma tributaria, esta característica se mantiene aunque se ha atenuado. Sin embargo, las alícuotas promedio siguen siendo menores para cada nivel de ingreso, excepto cuando se alcanzan ingresos extremadamente altos, lo que afecta a un número muy reducido de contribuyentes. Por esta razón, con el objeto de ampliar la base tributaria y mejorar la progresividad efectiva, se propone una revisión de las deducciones básicas y los umbrales de las diferentes alícuotas del IRPN,<sup>29</sup> planteándose las siguientes modificaciones: (a) al igual que han hecho la mayoría de países de América Latina, sustituir la deducción en base por un tramo a alícuota cero, lo que supone que el ahorro de esta deducción sea el mismo para todos los

<sup>28</sup> El número de número de contribuyentes del IRPN equivale al 3% de la población.

<sup>29</sup> Según BID (2013), se trata que los ingresos por debajo de la línea de pobreza no tributen, pero que se empiece a tributar gradualmente por encima de dicha línea.

contribuyentes, no como en el sistema actual, donde la deducción supone un mayor ahorro de impuestos para los contribuyentes de altos ingresos; (b) sustituir la deducción de siete UIT por una basada en sueldo mínimos vitales (SMV) y reducir esta a dos SMV anuales,<sup>30</sup> vigentes a enero de cada año; y (c) a manera de compensación, se plantea introducir de forma gradual deducciones por gastos de educación, salud y/o vivienda con límites.

## **Objetivo 2:**

### **Reducir la evasión y elusión doméstica e internacional**

#### **1. Implementación de las recomendaciones del Plan de Acción BEPS, en lo que resulte pertinente**

Es hoy sabido que algunas empresas multinacionales realizan prácticas carentes de sustancia para pagar menos impuestos. Esta situación es, además de injustificable, insostenible, tanto para los países de la OCDE como para los países en desarrollo, por la pérdida recaudatoria que supone. Se estima que el fraude es de entre el 4% y el 10% de la recaudación global por el impuesto a las sociedades. En este contexto, los países del Grupo de los 20 (G-20) aprobaron los reportes finales del Plan de Acción BEPS presentados por la OCDE en noviembre de 2015. Este plan consiste en un total de 15 acciones que se pueden dividir de forma muy esquemática en cuatro (4) bloques: combatir la planificación fiscal agresiva en general (acciones 1 a 5 y 12), combatir el abuso de convenios doble imposición (CDI) y mejorar su aplicación (acciones 6, 7 y 14), robustecer la regulación de precios de transferencia (acciones 8, 9, 10 y 13), e implementar las recomendaciones vinculadas con CDI de las 14 acciones anteriores, mediante un instrumento multilateral (acción 15).

En el Perú, aunque la recaudación del IRPJ está por encima del promedio de los países de América Latina y de la OCDE, la brecha respecto del potencial a recaudar sigue siendo alta a causa de, entre otras prácticas, la manipulación de los precios de transferencia, el uso de híbridos para generar situaciones de doble no imposición, el endeudamiento excesivo, el abuso de los CDI, el uso de centros financieros –de poca transparencia fiscal y no cooperantes con el intercambio de información– para canalizar la inversión y otras modalidades de planificación fiscal agresiva. Según Pecho y Peragón (2014), en 2012 la alícuota implícita pagada por los contribuyentes del IRPJ respecto del excedente de explotación del país fue casi la mitad de la alícuota legal del IRPJ. Por ello, se propone la implementación de las recomendaciones del Plan de Acción BEPS que resulten más pertinentes para el caso peruano, ya que en el país se encuentran instaladas muchas multinacionales en diversos sectores, pero además se está produciendo una creciente salida de empresas peruanas hacia el exterior y, en ambos casos, es importante proteger también las bases imponibles domésticas. En particular, dentro de las acciones señaladas, podría interesar al Perú las recomendaciones en materia de precios de transferencia, y de la documentación relacionada con esta, como es el avance en la obtención de información país por país (*Country-by-Country Reporting*).

<sup>30</sup> Considerando 14 remuneraciones, esta deducción sería de 21.000 soles anuales. Empezarían a tributar las personas que ganen más de este monto. Por ejemplo, una persona que gane al año 22.000 soles pagaría al año 100 soles de impuesto a la renta (8,33 soles por mes).

## 2. Incorporar cláusulas antiabuso en los CDI y ampliar la red de convenios del país

El Perú tiene en la actualidad siete CDI vigentes,<sup>31</sup> más la Decisión 578 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Este número de CDI es demasiado reducido si lo que pretende el país es tener una verdadera red de CDI,<sup>32</sup> aunque demasiado elevado si lo que pretende es estar protegido de la planificación fiscal agresiva basada en CDI, que según el Plan de Acción BEPS es una de las principales áreas que ofrece oportunidades para la erosión de la base tributaria de los países y el traslado de las utilidades. Al respecto, la recomendación de la acción 6 propone un estándar mínimo, que tiene cierta flexibilidad y que, en resumen, consiste en incluir en preámbulo que los Estados tienen como objetivo común eliminar la doble tributación, sin crear oportunidades para la no tributación o tributación reducida a través de la evasión o elusión, haciendo referencia expresa al *treaty shopping*. Este objetivo debe implementarse a través de alguna de las siguientes alternativas: (a) combinar una cláusula de limitación de beneficios (LOB, por sus siglas en inglés) con la cláusula general antiabuso de propósito principal; (b) incluir solo la cláusula general antiabuso; o (c) combinar la LOB con mecanismos contra arreglos conducto (*conduit arrangements*), que no tengan una cláusula que los contrarresten. Estas cláusulas ya se encontraban en los comentarios del Modelo de Convenio de la OCDE, así como en CDI negociados por otros países y el derecho comparado. Se tiene previsto que este estándar mínimo sea incorporado a través del instrumento multilateral de la acción 15. No obstante, siendo escaso el número de CDI actualmente vigentes o negociados por el Perú, no parece que el instrumento sea de gran utilidad para el país, a diferencia de la recomendación de incorporar las cláusulas antiabuso a la hora de negociar nuevos convenios y evaluar modificaciones a los CDI vigentes en el mismo sentido.<sup>33</sup> Dado el compromiso asumido en el marco de la Alianza del Pacífico de incrementar la red de convenios (y además de armonizar el tratamiento de ciertas rentas), el Perú requiere apostar por una mayor competitividad tributaria para atraer más inversión extranjera directa (IED), pero también protegerse adecuadamente de la planificación fiscal abusiva basada en CDI.

## 3. Pleno acceso para la Sunat a la información bancaria con fines tributarios

El acceso a la información financiera con fines tributarios es hoy regla en el mundo. No solo son ya muy escasos los países que no han derribado esta limitación para sus administraciones tributarias,<sup>34</sup> incluidos países de América Latina, sino que el no poder acceder a ella lleva a no cumplir con el nuevo estándar internacional de transparencia fiscal. Con la introducción en 2010 de la Ley Fatca de EE.UU., la aprobación en 2014 del CRS de la OCDE<sup>35</sup> y la posterior firma por parte de más de 60 jurisdicciones del Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes –que vincula el CRS a la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en

<sup>31</sup> Con Brasil, Canadá, Chile, Corea del Sur, México, Portugal y Suiza.

<sup>32</sup> En América Latina los países que tienen una red de CDI más extensa son Brasil (32), Chile (25), México (54) y Venezuela (31). El promedio de CDI que tiene en vigor un país de la OCDE alcanzaba los 63 en 2013 (Velayos y otros 2013).

<sup>33</sup> Se encuentran en negociación CDI con Italia, Países Bajos, Qatar, Reino Unido, Singapur y Tailandia.

<sup>34</sup> En justicia, no solo anima al ciudadano un deseo de opacidad, sino de seguridad en sociedades (antaño) muy inseguras y donde una información de este tipo en manos incorrectas podría ser un riesgo a la integridad física de las personas.

<sup>35</sup> El CRS contiene las reglas de debida diligencia que las instituciones financieras deben seguir para recoger y luego reportar la información.

Materia Fiscal—, el mundo se ha encaminado más firmemente hacia adoptar en 2017 o 2018 el intercambio automático de información financiera como nuevo estándar de transparencia fiscal.<sup>36</sup> Así, ya no son operativos tampoco los esquemas adoptados en algunos países, que permitieron el acceso a la información bancaria de parte de las autoridades tributarias con la intervención de un juez como garante del manejo que estas hacen de la información.<sup>37</sup> Más bien, hace falta que la información de tipo financiero se intercambie sin intermediarios ni interferencias entre las administraciones tributarias. Por tanto, la limitación constitucional que exige la intervención judicial y la existencia previa de un asunto fiscalizado o investigado (Art. 2, numerales 5 y 10 de la Constitución Política del Perú), para que Sunat acceda a los datos bancarios, supone una barrera enorme para que el Perú cumpla con el nuevo estándar de transparencia fiscal.<sup>38</sup> La recomendación consiste entonces en remover los obstáculos constitucionales para que la Sunat acceda a esta información. Esto le permitirá al Perú, a su vez, recibir de manera recíproca información financiera de los contribuyentes peruanos en otros países, constituyéndose el intercambio automático en una herramienta de alerta temprana para sus labores de fiscalización, además de actuar como mecanismo de disuasión. Consecuentemente, la recomendación también considera la desaparición del ITF, pues su actual interés reside hoy justamente en obtener información bancaria por vías indirectas que ya no serían necesarias.

#### **4. Profundizar los esfuerzos de asistencia administrativa mutua**

Íntimamente ligada a la recomendación anterior, está la necesidad de fortalecer la cooperación entre administraciones tributarias para controlar más eficazmente las operaciones de los contribuyentes que operan de forma global. A fines del 2014, Perú se adhirió como miembro al Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información en Materia Tributaria, demostrando su compromiso con el intercambio de información a requerimiento.<sup>39</sup> Sin embargo, a pesar de que el Código Tributario otorga facultades a la Sunat para obtener e intercambiar información con otras administraciones tributarias, las actuaciones y los procedimientos no están bien detallados. En la práctica, la Sunat inicia procedimientos de fiscalización a efectos de poder obtener la información necesaria para la asistencia. Una de las razones de esta práctica podría encontrarse en las distintas limitaciones que existen en relación con la protección a la información. Igualmente, debe señalarse que la asistencia administrativa mutua no debe limitarse al intercambio de información.<sup>40</sup> Existen formas de colaboración más intensas, como las fiscalizaciones simultáneas de un mismo grupo transnacional en dos o más países,<sup>41</sup> la asistencia en materia de recaudación<sup>42</sup> o la asistencia en materia en notificaciones. Sin embargo,

<sup>36</sup> En América Latina se han comprometido con la adopción del nuevo estándar Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Panamá (con limitaciones).

<sup>37</sup> Este esquema se extendió por América Latina hacia 2009-2010, bajo la presión del estándar de información a requerimiento (Uruguay, Chile, Costa Rica).

<sup>38</sup> Por ello, llama poderosamente la atención que el Perú se haya comprometido a suscribir con los EE.UU. un acuerdo Modelo IGA (Intergovernmental Agreement) 1, donde se obliga a obtener la información automática para la que en estos momentos no parece tener base constitucional.

<sup>39</sup> El proceso de revisión paritaria fase 1 de Perú se encuentra en proceso de elaboración.

<sup>40</sup> La misma que no debería circunscribirse a la información financiera, ya que existe un material útil a efectos de control en la documentación mercantil, contractual, societaria, contable, así como en la facturación, etc.

<sup>41</sup> Iniciar al mismo tiempo, y con objetivos esencialmente comunes o acordados, una tarea de fiscalización en dos empresas del mismo grupo, cada una situada en uno de los países.

<sup>42</sup> Cobrar una deuda peruana, por ejemplo, embargando inmuebles situados en otro país.

a la fecha el Perú muestra un limitado marco legal internacional para llevarlas a cabo: no ha firmado la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal,<sup>43</sup> y solo cuenta con un Acuerdo de Intercambio de Información,<sup>44</sup> siete CDI y la Decisión 578 de la CAN, señalados anteriormente. En ese sentido, la recomendación propone la necesidad de: (a) suscribir la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal; (b) adaptar el Código Tributario, en lo que sea pertinente, para precisar que las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos también pueden estar orientados al desarrollo de la asistencia administrativa mutua;<sup>45</sup> (c) eliminar cualquier barrera legal que actualmente limite la posibilidad de llevar a cabo algunas de las modalidades de la asistencia administrativa mutua.

#### **5. Emitir la reglamentación necesaria para aplicar efectivamente la cláusula antielusiva general de Norma XVI del Código Tributario**

Una cláusula antielusiva general busca evitar que se utilicen actos o negocios sin otra justificación que la de conseguir rebajar la tributación de quien los realiza, inclusive para la obtención de créditos fiscales indebidos o, en general, de algún beneficio tributario. A pesar de esto, las legislaciones de América Latina se caracterizaban por la ausencia generalizada de cláusulas antielusivas generales. Sin embargo, en los últimos años han ido ganando terreno: están vigentes en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, República Dominicana y Uruguay. Estas cláusulas han dado lugar a múltiples controversias y, de hecho, en Perú su aplicación fue suspendida y en México una cláusula antielusiva general propuesta por el Gobierno fue rechazada por la Cámara de Diputados en 2013. Sin embargo, su avance es imparable a nivel mundial. Así, ya en 2012, la UE presentó una recomendación sobre planificación fiscal agresiva que avanza en la línea de fortalecer las cláusulas antielusivas generales; la versión 2015 del Modelo de Código Tributario del CIAT propone una redacción de una cláusula antielusiva general y en el Plan de Acción BEPS se recomienda expresamente que sean adoptadas (acciones 2 y 6, en particular). Sin duda, las cláusulas antielusivas específicas atienden más directamente muchos riesgos tributarios, pero la cláusula general los complementa, de modo que no parece que el Perú pueda sustraerse a esta corriente por mucho más tiempo. En ese sentido, se recomienda reinstaurar la vigencia de la Norma XVI del actual Código Tributario y darle plena efectividad por parte de los equipos de fiscalización de Sunat. Es oportuno indicar que la adopción de la cláusula antielusiva general no debe suponer la apertura a la arbitrariedad; por el contrario, corresponderá a la Sunat sustentar, con los elementos de prueba que admite el sistema legal, el carácter impropio, inadecuado o artificial de las operaciones efectuadas por los obligados tributarios, así como la inexistencia de una finalidad distinta al puro y simple ahorro fiscal.

<sup>43</sup> Por América Latina han suscrito la Convención: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y México.

<sup>44</sup> Con EE.UU. suscrito en 1999.

<sup>45</sup> La versión 2015 del Modelo de Código Tributario del CIAT ha desarrollado esta situación.



**Objetivo 3:****Ampliar la base tributaria****1. Racionalización de las exenciones del IGV a la canasta básica e introducción de compensaciones a los deciles de más bajos ingresos**

El Perú es uno de los países de América Latina con mayor número de exenciones a la canasta básica, y su diseño genera tal error de inclusión que es uno de los pocos países de América Latina en donde se produce una regresividad con respecto al consumo. Según BID (2013), las alícuotas efectivas de IGV que por su consumo enfrentan los dos (2) deciles más pobres en el Perú son cuatro (4) veces más altas que las que enfrentan los dos (2) deciles más ricos.

De acuerdo a las mejores prácticas, quedan muy pocas exenciones a la canasta básica que se justifiquen: la de vivienda de alquiler (por la dificultad administrativa de control), la de transporte terrestre (sector atomizado y en un país andino hay un valor social) y, quizás, las de educación y salud por motivos sociales y económicos (son en realidad intangibles de inversión en capital humano y el IVA no grava la inversión).<sup>46</sup> Hay pues la necesidad de racionalizar las exenciones del IGV a la canasta básica. Pero si bien esta racionalización es un paso en la buena dirección, la misma se queda corta a la hora de eliminar el error de inclusión (esto es, aumentar el potencial de recaudación) y mejorar efectos dinámicos (control y neutralidad). Costa Rica camina hacia una fórmula más agresiva y Uruguay ya la está implementando: eliminar exenciones casi al completo, y para mitigar el impacto sobre los deciles más bajos, crear un sistema de compensaciones o subvenciones focalizadas a este grupo poblacional. En Uruguay, por ejemplo, los beneficiarios de las transferencias realizadas por el Ministerio de Desarrollo Social reciben dicha transferencia a través del sistema bancario, para lo cual se les abre una cuenta bancaria y se les entrega una tarjeta de débito. Por las compras realizadas con la tarjeta de débito se les devuelve el IVA, o sea, reciben una segunda transferencia por un importe equivalente al IVA incluido en las compras. No así cuando retiran el dinero del banco y hacen compras pagando en efectivo. Se trata de una variante de lo que Barreix y otros (2010) llaman IVA personalizado o IVA-P. La sola racionalización de exenciones genera mayor recaudación por efectos estáticos y dinámicos, pero la implementación del IVA-P genera un muy fuerte aumento de recaudación que sirve para compensar a los deciles más bajos (por ejemplo, hasta el segundo decil, dependiendo del número de pobres) y eliminar el error de inclusión, a pesar del posible impacto en el precio de la canasta básica. En este escenario, se podría discutir la reducción de la alícuota general del IGV, aunque con ello se beneficiaría más, en términos absolutos, a los deciles de más altos ingresos porque son los que más consumen.

**2. Eliminación progresiva del NRUS**

El NRUS fue creado en 2007, aunque su antecesor –el Régimen Único Simplificado (RUS)– está vigente en el Perú desde 1993. Desde siempre, el objetivo de este régimen simplificado fue reducir los costos de cumplimiento de los pequeños contribuyentes que vendían bienes o

---

<sup>46</sup> Nótese que estas (más la exención para los servicios financieros) son las exenciones que el Perú acordó en el seno de la CAN cuando se pactó la armonización del IVA entre los países andinos.

prestaban servicios a consumidores finales, a la vez que permitía a la administración tributaria concentrarse en el control y fiscalización de los medianos y grandes contribuyentes. Con el paso de los años, la carga tributaria de este importante segmento de contribuyentes se fue reduciendo, lo que desvirtuó su objetivo inicial. En la actualidad, en el NRUS están registrados más de un millón de contribuyentes que tributan poco o nada, y a los que no se les permite integrarse a las cadenas de producción y comercialización porque están prohibidos de entregar facturas trasladando el IGV a sus clientes. Adicionalmente, algunos indicadores agregados señalan que solo viene promoviendo el “enanismo fiscal”.

**CUADRO 2**  
**UMBRALES PARA ACOGERSE A LOS RÉGIMENES**  
**SIMPLIFICADOS DE TRIBUTACIÓN**  
(EN NÚMERO DE VECES EL PBI PER CÁPITA)

	Impuesto a la renta simplificado	IVA simplificado	Monotributo
Argentina <sup>1/</sup>			4,46
Bolivia <sup>2/</sup>			8,51
Brasil <sup>3/</sup>			16,56
Chile	n.d.	0,11	
Colombia	2,49	7,63	
Costa Rica	10,57	10,57	
Ecuador			13,56
Guatemala <sup>4/</sup>		6,04	
México	13,22		
Nicaragua		17,29	
Panamá	23,49		
Paraguay	7,34		
Perú	32,43		22,24
República Dominicana	36,39	n.d.	
Uruguay <sup>5/</sup>	34,52	2,63	2,63
<b>PROMEDIO SIMPLE</b>	<b>20,06</b>	<b>7,38</b>	<b>11,33</b>

FUENTE: CIAT

<sup>1/</sup> Solo incluye el monotributo impositivo.

<sup>2/</sup> Solo incluye el régimen tributario simplificado.

<sup>3/</sup> Solo incluye el Simple para microempresas.

<sup>4/</sup> Los acogidos al régimen simplificado de IVA quedan exentos de impuesto a la renta por lo que en la práctica el régimen es similar a un monotributo.

<sup>5/</sup> En el caso del monotributo, solo incluye el caso de las empresas unipersonales.

Por otro lado, el avance de la tecnología ha permitido a Sunat ofrecerle al pequeño contribuyente herramientas de apoyo para que cumpla con sus obligaciones tributarias fácilmente: comprobantes de pago electrónico (incluso vía una aplicación móvil próximamente), planillas y libros electrónicos, la posibilidad de declarar de forma simplificada de forma virtual, y, desde febrero 2016, un borrador de declaración como lo hace para el IRPN. Es decir, hoy los costos de cumplimiento que enfrentan los pequeños contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias deben de ser ya muy bajos.<sup>47</sup> Así, la propuesta consiste en una primera etapa en: (a) limitar el NRUS solo a los contribuyentes que realicen ventas a consumidores finales; (b) disminuir el límite máximo de ingresos anuales a 13 veces el PBI per cápita, el promedio de los umbrales de los diferentes regímenes para pequeños contribuyentes vigentes en los países de América Latina; (c) establecer la obligación de los contribuyentes del NRUS de solicitar facturas por las compras que realicen; y (d) establecer los requisitos de un máximo de cinco (5) trabajadores y 100 metros cuadrados de área de establecimiento, en adición al nivel de ventas, para acogerse al NRUS. En una segunda etapa, una vez que se haya generalizado el uso de las soluciones electrónicas antes señaladas, se eliminaría el NRUS en un plazo aún a estudiar, incorporando progresivamente a los pequeños contribuyentes a los regímenes generales de IGV e impuesto a la renta, lo que les permitiría integrarse plenamente a las cadenas de producción y comercialización.

#### **Objetivo 4:**

#### **Reducir distorsiones económico-tributarias**

##### **1. Racionalización de los gastos tributarios**

La literatura es en general crítica sobre los gastos tributarios.<sup>48</sup> En general, se acepta que no son los mejores instrumentos para promover la inversión, el empleo o el desarrollo económico. Quizás aquellos que reducen el costo de uso del capital y los que corrigen fallas de mercado tengan alguna justificación.<sup>49</sup> Según el último Marco Macroeconómico Multianual, los gastos tributarios representan en el Perú el 2,03% del PBI o el 11,6% de los ingresos tributarios. La evidencia empírica demuestra que su costo (sacrificio) fiscal supera su beneficio socioeconómico.<sup>50</sup> Además, los gastos tributarios abren espacios para la evasión: cuando se introdujo la exención a las ventas en la Amazonía en 1999, en forma casi inmediata el consumo de combustibles por vehículo se duplicó, lo cual sugiere que una parte del consumo se redireccionaba a otras áreas del país. No hay que perder de vista tampoco que los gastos tributarios elevan los costos de recaudación de la administración tri-

<sup>47</sup> A la fecha de elaboración del presente documento, la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) viene desarrollando el proyecto "Business Tax Simplification Project in Peru (Peru Taxes)", que estimará los costos de cumplimiento en el Perú y su impacto en la informalidad.

<sup>48</sup> CIAT (2011) define los gastos tributarios como los recursos que deja de percibir el Estado por la existencia de incentivos o beneficios que reducen la carga tributaria que enfrentan determinados contribuyentes en relación a un sistema tributario de referencia. El término "gastos" enfatiza el hecho de que los recursos dejados de recaudar podrían haber financiado programas de gasto público explícitos en favor de aquellos a los que se les reduce la carga tributaria e, incluso, a favor de otros.

<sup>49</sup> FMI y otros (2015) por encargo de los países del G-20.

<sup>50</sup> Artana y Templado (2012).

butaria: demanda la atención de auditores, muchas veces escasos, que podrían estar mejor ocupados en labores de control de los regímenes generales de tributación. Por ello se han identificado los 16 principales gastos tributarios, de un total de más de 100 que podrían ser eliminados. Este grupo representa el 94% del gasto tributario potencial y el 87% del gasto tributario de corto plazo. Una revisión preliminar lleva a concluir que la viabilidad política de su eliminación es baja en el corto plazo. Tal es el caso de las exenciones que benefician a la venta de productos agrícolas o a las ventas en la Amazonía, o el caso de las prestaciones de servicios de entidades educativas o la compensación por tiempo de servicios (CTS) de los trabajadores. No obstante, la propuesta consiste en avanzar en la eliminación de al menos ocho (8) de estos 16 gastos tributarios: la exoneración de IGV a las ventas en la Amazonía, la exoneración del IGV e ISC a la venta de combustibles en la Amazonía,<sup>51</sup> la exoneración del IGV a la prestación de servicios de entidades educativas, el crédito por reinversión, la exoneración del impuesto a la renta de universidades privadas, la inafectación del IRPN sobre la CTS, la inafectación del IGV a juegos y apuestas, y la alícuota reducida de 15% del impuesto a la renta del sector agropecuario. La medida mejoraría la neutralidad del sistema tributario; la equidad no se perjudicaría, inclusive podría mejorar; y el Estado obtendría mayores ingresos, los cuales podrán ser destinados a gastos de educación e inversión en infraestructura, por ejemplo, en los departamentos de la Amazonía.<sup>52</sup>

## **2. Perfeccionar el principio de nocividad introducido en el ISC a los combustibles**

La justificación hacendística de un impuesto correctivo al uso de los combustibles es algo muy viejo en la literatura. Sin embargo, de acuerdo con OCDE (2015), los Gobiernos aún emplean de modo insuficiente la tributación como una herramienta para frenar los costos medioambientales del uso de la energía, pierden ingresos y debilitan su combate a la principal fuente de emisiones contaminantes, responsables del cambio climático y la contaminación atmosférica. Incluso, algunos impuestos no están alineados con estos efectos secundarios y tienen una repercusión limitada sobre las medidas emprendidas para reducirlos, mejorar la eficiencia energética e impulsar un cambio hacia formas de energía menos nocivas. En fechas algo más recientes, se ha revisado la metodología de la imposición óptima a los combustibles fósiles, introduciendo una doble perspectiva: de un lado, que exacerban el problema del efecto invernadero y el calentamiento global, y por tanto debería incorporarse el elemento de emisiones de carbono en el tributo; y de otro, que el cálculo del impuesto no interioriza adecuada ni suficientemente las externalidades negativas que produce el tráfico rodado (principal usuario de los combustibles).<sup>53</sup> Si el Perú optara plenamente por estas metodologías, el ISC a los combustibles cambiaría bastante. A pesar de haberse reducido recientemente de acuerdo con los índices de nocividad del Ministerio del Ambiente, seguramente subiría al alza por la actuación en una doble dirección: (a) aplicación de un nuevo cargo al

<sup>51</sup> Según INDE Consultores (2003), una racionalización de este tipo podría provocar un ligero incremento de precios en la zona de la Amazonía de entre 3% y 4%, pero solo una vez.

<sup>52</sup> Durante el quinquenio 2006-2011, se intentó con éxito parcial sustituir algunas de las exenciones de la Amazonía por transferencias directas a los departamentos para financiar gastos de infraestructura de los gobiernos regionales.

<sup>53</sup> Parry y Amall (2005).

contenido de carbono de los combustibles fósiles que, se sugiere, llegue a los US\$20 por tonelada de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) para el año 2020;<sup>54</sup> y (b) reforma amplia para integrar los perjuicios principales del transporte como la contaminación atmosférica, la congestión y el daño a carreteras y accidentes. Un impuesto diseñado así haría que los contaminadores paguen por los costos sociales de sus emisiones de carbono. Al aumentar el precio de los combustibles, se incentivaría un cambio hacia la producción de combustibles más limpios y fuentes de energía renovables, y se enviaría una señal para invertir en infraestructura más limpia. Recientemente, México y Chile han avanzado hacia la implementación de impuestos correctivos al uso de los combustibles.

### 3. Reestructurar el IPV en base a las emisiones contaminantes

La literatura moderna sobre tributación medioambiental en sentido amplio no solo analiza el ISC a los combustibles, como se acaba de ver, sino que también revisa otras figuras tributarias. De entrada, antes de abordar los cambios sugeridos en el IPV de Perú, conviene mencionar que existen alternativas (fiscales y no fiscales) al gravamen sobre vehículos que pueden ser más eficientes para solucionar los problemas del tránsito vehicular.<sup>55</sup> Sin embargo, una de las grandes novedades en el plano tributario es el tratamiento, no de los impuestos a la circulación de vehículos, sino de los impuestos a la adquisición de vehículos, que propone el establecimiento de “impuestos reversibles”. Ellos imponen cargos a los vehículos que tienen tasas de consumo de combustible (o emisiones de CO<sub>2</sub>) relativamente elevadas, en función de la diferencia entre la tasa de consumo de combustible y una tasa de referencia; mientras que los vehículos con tasas de consumo de combustible relativamente bajas reciben un subsidio o devolución en proporción a la diferencia entre la tasa de referencia y su tasa de consumo. En ese sentido, lo que se propone para el IPV de Perú es que se gradúe en función del potencial de contaminación de cada vehículo, lo cual deberá venir determinado por la tecnología (nivel de emisiones contaminantes), la potencia y la antigüedad.<sup>56</sup> Con esta modificación, se espera que se reduzcan las emisiones y la eficiencia media del combustible del parque automotor. Hay ejemplos de estos impuestos en países desarrollados pero también en la región. En Chile, la reciente reforma tributaria estableció un impuesto a vehículos motorizados de hasta 3.860 kg de peso bruto (medianos y livianos), que utilicen como combustible gasolina o diésel, a través de un gravamen que se mueve en forma proporcional a las emisiones de óxido de nitrógeno e inversamente proporcional al rendimiento del vehículo. Así, el IPV dejaría de ser visto como un impuesto sobre el patrimonio y se adecuaría a las características contaminantes de los vehículos para convertirse en un impuesto medioambiental.

<sup>54</sup> En realidad se estiman valores superiores del costo de la tonelada de emisiones (US\$30), pero se estima que los países emergentes, menos contaminantes, deben pagar menos.

<sup>55</sup> Se pueden citar: (i) los cordones de peajes en torno a las grandes ciudades (que hoy, combinados con el uso de tecnología, permiten aumentar las velocidades medias de circulación); (ii) a largo plazo, existe un posible fundamento sólido para reemplazar parcialmente los impuestos a los vehículos y a los hidrocarburos con impuestos sobre los kilómetros recorridos del vehículo; (iii) en forma complementaria, para reducir el uso vehicular y el riesgo de accidentes se sugiere fomentar un cambio progresivo hacia el seguro de automóvil de pago por uso o circulación (PAYD, por sus siglas en inglés: *pay as you drive*); y (iv) el daño a las carreteras causado por los camiones pesados puede reducirse con peajes basados en kilómetros, tarifados en función del peso por eje.

<sup>56</sup> Idealmente, debería incluirse una variable de kilómetros recorridos, pero para eso habrá que esperar algunos años a poner a punto la tecnología de control satelital o similar.

#### 4. Implementar las recomendaciones de la OMS sobre el ISC al tabaco y sus derivados

Los impuestos selectivos sobre el tabaco y sus derivados son, más que impuesto, una herramienta de cambio del comportamiento social. La evidencia empírica disponible muestra que estos impuestos logran transferirse en buena medida a los precios, por lo que, con demandas sensibles a la variación de precios, debe esperarse que reduzcan el consumo de tabaco y sus derivados. Así lo considera la OMS, que en su último informe (OMS 2015) aboga fuertemente por una política de impuestos altos sobre el tabaco y sus derivados como el mejor medio para reducir el consumo o conseguir que la gente deje de fumar. En el Perú, el ISC al tabaco y sus derivados debería alinearse con las recomendaciones tributarias de la OMS incluidas en sus directrices, sobre todo porque el país es signatario del Convenio Marco para el Control de Tabaco desde febrero del 2005. En esencia, estas se dividen en recomendaciones de política tributaria, de administración tributaria y para la venta minorista de tabaco.

En materia de política tributaria se sugiere: (a) aplicar el sistema más simple y más eficiente posible, que responda a sus necesidades de salud pública y fiscales, teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales; (b) considerar la implementación de los sistemas de impuestos especiales o mixtos con un piso mínimo de impuesto específico, ya que estos sistemas tienen ventajas considerables sobre los sistemas puramente *ad valorem*; y (c) establecer políticas coherentes a largo plazo en su estructura de impuestos sobre el tabaco y controlarlos regularmente. En general, la OMS recomienda que las alícuotas de los impuestos sean revisadas anualmente, teniendo en cuenta la evolución de la inflación y el crecimiento de los ingresos con el fin de reducir el consumo de productos de tabaco, y que todos los derivados del tabaco deben ser gravados de manera comparable según el caso, en particular cuando existe el riesgo de sustitución con otro producto.

### CUADRO 3

#### IMPOSICIÓN SOBRE LOS CIGARRILLOS, 2014

(IMPUESTOS COMO PORCENTAJE DEL PRECIO DE LA MARCA MÁS VENDIDA)

	Perú	América Latina	OCDE	Mundo
Impuesto selectivo al consumo	22,58	41,34	56,24	36,1
- Específico	22,58	17,48	32,57	21,44
- <i>Ad valorem</i>	-	23,85	23,67	14,66
IVA	15,25	13,00	15,87	11,78
Otros impuestos	-	0,61	-	2,96
<b>Total de impuestos</b>	<b>37,83</b>	<b>54,94</b>	<b>72,11</b>	<b>50,83</b>

FUENTE: OMS

## **6. OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA SELECCIONADA**

1. Probablemente el mayor obstáculo para llevar a la práctica la reforma tributaria sea la capacidad operativa de la Sunat. Las reformas tributarias están condicionadas a su efectividad. Por ello se afirma desde hace mucho tiempo que "(...) la administración tributaria es la política tributaria". Sin duda, la reforma cambia los planes operativos y estratégicos vigentes: hay que volver a capacitar al personal, hay que ajustar todos los sistemas operacionales y, eventualmente, invertir en infraestructura tecnológica, asegurar la confidencialidad de toda nueva información que derive de las nuevas facultades otorgadas, poner a disposición de los contribuyentes todas las herramientas necesarias para que cumpla con sus nuevas obligaciones tributarias, además de orientarlos y capacitarlos adecuadamente, entre otros. Si bien el grado de madurez institucional de la Sunat hace posible pensar que no enfrentará problemas para implementar la reforma, este obstáculo puede ser mayor en el resto del aparato estatal que también deba asumir compromisos vinculados con ella.
2. No menos importantes son los obstáculos para modificar la Constitución Política del Perú con el fin de permitir que la Sunat pueda acceder a los datos bancarios de los contribuyentes. No solo hay que lograr el voto de dos (2) tercios de la representación nacional en dos (2) legislaturas ordinarias y consecutivas,<sup>57</sup> sino que el consenso necesario para que esto suceda estará en las garantías que se ofrezcan de que la información estará bien salvaguardada y que no será utilizada para fines distintos a los tributarios. En ese sentido, puede ser necesario discutir la forma como se designa al superintendente nacional, puesto que en la actualidad es el presidente de la República, a propuesta del ministro de Economía y Finanzas, quien lo designa, y ello puede generar ciertas suspicacias.
3. De otro lado, una inadecuada armonización de la reforma tributaria con otras políticas puede hacer más difícil su implementación. Por ejemplo, si no se aceleran las políticas de inclusión financiera es difícil pensar en la implementación de un IVA-P. O si las políticas de formalización son débiles, difícilmente la productividad de la eliminación gradual del NRUS será la esperada. Por lo menos, la política fiscal debe guardar uniformidad. Los nuevos recursos recaudados deben usarse para reducir los niveles de desigualdad con más y mejores prestaciones sociales y transferencias en efectivo y en especie. Si la sociedad no percibe un cambio en este sentido, se sentirá defraudada por la reforma. Igualmente, es importante que los esquemas de coparticipación de los recaudos con las municipalidades coadyuven a que el ciudadano aprecie más de cerca los resultados de la reforma.
4. Una reforma tributaria principalmente redistributiva, como la planteada aquí, enfrentará la resistencia de los individuos de más altos ingresos y de las grandes empresas. Como por lo general estos son muy influyentes, pueden llevar al Gobierno a descartar medidas o incluso

---

<sup>57</sup> Otra alternativa es la realización de un referéndum. Para ello se requiere lograr la votación de la mayoría simple del Congreso más uno.

a cambiar la orientación de la reforma. A la presión de estos grupos debe sumarse la de los posibles perdedores de la eliminación de distorsiones económico-tributarias como la racionalización de gastos tributarios y la nueva forma de tributación de los combustibles, los vehículos y el tabaco y sus derivados. Si bien todos están de acuerdo en que se deben reducir los niveles de desigualdad en el país, son pocos los que están dispuestos a renunciar a los tratamientos tributarios privilegiados para lograrlo.

5. Finalmente, la manipulación de los medios de comunicación para desinformar acerca de los objetivos de la reforma es otro obstáculo a superar. Por ejemplo, al proponerse la eliminación progresiva del NRUS, se tratará de hacer ver que la reforma está castigando a los pequeños contribuyentes. Todo lo contrario, la eliminación progresiva del NRUS corrige un comportamiento no deseado de los contribuyentes que hace menos equitativo el sistema tributario. Dado que los pequeños contribuyentes pasarán a los regímenes generales del IGV e impuesto a la renta, aquellos que realmente tengan pocos ingresos quedarán igual o mejor, mientras que los que obtengan importantes ingresos y hoy se esconden en el NRUS serán los únicos perdedores.

## **7. RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PROPUESTA: ESTRATEGIAS Y ALIANZAS**

1. Si bien el objetivo general de las recomendaciones aquí formuladas es “incrementar la recaudación de impuestos permanentes (no volátiles) gradual y sostenidamente en un monto equivalente a 2% del PBI para todo el quinquenio”, más allá de este objetivo de orden macrofiscal, la reforma debe validarse por permitir viabilizar otros objetivos nacionales. Y esto porque la política tributaria es instrumental. Lo que la justifica es la existencia de metas de país. Por tanto, es necesario identificarlas de antemano. Se pueden citar ejemplos como los de Chile y Colombia, donde recientes reformas tributarias fueron impulsadas para mejorar la educación y aumentar el gasto público para asegurar el proceso de paz, respectivamente. Igualmente, se puede citar el caso de España que tuvo que reformar la tributación al consumo en 1985 para entrar en la UE.
2. Aquí se identifican cinco (5) grandes metas de país que pueden servir para dotar de contexto o justificación a la reforma tributaria:
  - a) El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional o Plan Bicentenario, aprobado en 2011, ha establecido las políticas nacionales de desarrollo que deberá seguir el Perú en los próximos 10 años, con el fin de lograr la visión de que se erradique la pobreza y la pobreza extrema, con mecanismos redistributivos que propicien la equidad social. Esta visión tiene su corolario en el plano tributario, ya que el plan señala la necesidad de mejorar la tributación promedio en cinco (5) puntos del PBI al 2021, pues los ingresos tributarios que hoy se obtienen resultan insuficientes para equiparar la disponibilidad de gasto público de los países líderes del continente.



- b) La nueva agenda para el desarrollo sostenible aprobada en setiembre de 2015 por los países miembros de la ONU, luego de los acuerdos alcanzados en la Tercera Reunión de Financiamiento para el Desarrollo de Addis Abeba, compromete al Perú a acabar con la pobreza, promover la prosperidad, proteger el medio ambiente y, en general, mejorar el bienestar de sus ciudadanos para el año 2030.
  - c) Hay necesidad de cumplir con los compromisos y la armonización de políticas derivada de los acuerdos y tratados comerciales firmados por el país, entre los que destacan los de la Alianza del Pacífico, que se ha impuesto el objetivo de homologar las leyes tributarias, laborales, aduaneras, de seguridad social, migratorias y bursátiles de los cuatro (4) países miembros, con el fin de integrarlas mejor y hacerlas más competitivas comercial, empresarial y económicamente.
  - d) La adhesión del Perú a la OCDE<sup>58</sup> en el año 2021 es un “sello de garantía” para el mundo de que el país está implementando políticas para ser una economía desarrollada en el mediano plazo.<sup>59</sup> Esta visión requiere trabajar para cerrar brechas que impiden hoy su admisión como miembro pleno, y en lo tributario supone trabajar para que las políticas ayuden a mejorar la distribución de la riqueza.
  - e) El acuerdo alcanzado en la Conferencia sobre el Cambio Climático de la ONU (COP21), que a pesar que en el corto plazo incide más en los compromisos de los países desarrollados, establece también compromisos que el Perú debe considerar en materia de reducción de las emisiones contaminantes.
- 3.** A nivel táctico, una reforma tributaria como la planteada en este documento, con múltiples objetivos a veces incluso potencialmente contradictorios entre sí, requiere cierta capacidad de negociación con las diferentes partes involucradas, para ceder en unos objetivos con el fin de lograr otros. En ese escenario táctico, algunos de los elementos a valorar son:
- a) Las partes involucradas en la negociación serán, en principio, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Sunat, los congresistas, las asociaciones o gremios de contribuyentes, los asesores tributarios, los académicos, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil.
  - b) Es necesario explicar a todos, de forma sencilla, los objetivos de la reforma. Debe quedar claro quiénes serán los ganadores y quiénes los perdedores. Es importante debatir públicamente las recomendaciones y poner a disposición de todos los datos y los estudios que las sustentan.
  - c) La probabilidad de aprobar la reforma tributaria aumenta si las decisiones se adoptan en una fase muy próxima a las elecciones o bien cuando el Gobierno tenga una fuerte popularidad y credibilidad. La oportunidad del debate es por lo tanto muy importante.
  - d) Los mecanismos de compensación para quienes resulten afectados por la reforma también deben ser discutidos. Son compromisos a asumir por quienes quieren llevar a cabo

<sup>58</sup> México y Chile son miembros de la OCDE, y Colombia lo será en breve. Además, Costa Rica ha iniciado el camino de su adhesión y muchos países latinos son observadores del Comité de Asunto Fiscales de la OCDE.

<sup>59</sup> El Gobierno peruano ya viene trabajando, en conjunto con la OCDE, un “Programa País”.

- la reforma. Debe quedar claro que no se pueden exigir compensaciones si no se aceptan las reformas.
- e) Debe aceptarse un permanente monitoreo de la reforma para permitir introducir los ajustes necesarios para perfeccionarla o incluso suspenderla. Para esto pueden acordarse mecanismos de rendición de cuentas o incluso la creación de una Comisión Revisora Independiente.
  - f) El compromiso de no hacer más cambios tributarios durante todo el resto del quinquenio (estabilidad tributaria para todos) puede ser una buena señal de transparencia que haga más fácil aceptar la reforma.
4. Finalmente, en cuanto a los aspectos más operativos de la implementación, puesto que los cambios tributarios propuestos son altamente especializados y requieren de una adecuada armonización de leyes, decretos supremos y otras normas de menor rango, para evitar generar vacíos que pudieran llevar a un aprovechamiento no deseado de parte de los contribuyentes, se sugiere llevarla a cabo a través de una delegación de facultades del Congreso al Poder Ejecutivo. Se debe indicar que la propia Constitución Política del Perú, a través de su Artículo 104, permite que el Congreso pueda delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar –mediante decretos legislativos– sobre materia tributaria específica y por el plazo determinado establecido en la ley autoritativa. Esta delegación supone una delimitación de los temas a ser desarrollados normativamente por el Poder Ejecutivo, adicionalmente a lo cual la norma que finalmente sea emitida estará sujeta a debate y a un control posterior del propio Congreso. Esta práctica, que no es inusual en derecho constitucional comparado, ha sido inclusive reconocida como válida por el Tribunal Constitucional, el cual ha considerado que en la actualidad es comprensible que el Poder Ejecutivo, previa habilitación legal, legisle en materia tributaria considerando su carácter altamente técnico.

## **8. HOJA DE RUTA**

### **A un año**

1. Al interior del Poder Ejecutivo, los grupos de trabajo interinstitucionales –liderados por el MEF– completan los análisis, consultas, estudios y evaluaciones de impacto necesarios para elaborar las exposiciones de motivo de los diferentes proyectos normativos de la reforma tributaria. Eventualmente, este trabajo técnico se puede agrupar en un libro blanco a manera de memoria. Algunos análisis necesarios de completar son:
  - a) Se revisa la posición institucional del actual Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial (SNCP) y cualquier otro ente que eventualmente pudiera tener competencias catastrales o seudocatastrales, sus fortalezas y debilidades, y en qué medida la centralización de las competencias en la Sunat es positiva para el Perú en su conjunto.

- b) Se analiza si, como se presume normalmente, la subvaluación del valor de mercado es mayor en las propiedades de mayor valor y en las propiedades cuyo uso es distinto a casa-habitación.
  - c) Se incorpora a expertos en materia de derecho civil en el desarrollo de la propuesta de IPPNyHD.
  - d) Se estudia la estructura de la empresa peruana y el verdadero impacto de la recomendación de adelantar el gravamen sobre el dividendo entre sociedades.
  - e) Se analizan las recomendaciones del Plan de Acción BEPS y se identifican aquellas que serían necesarias o útiles de aplicar en el Perú.
  - f) Se revisa el modelo peruano de CDI a la luz de las recomendaciones del Plan de Acción BEPS.
  - g) Se estudia la fórmula para eliminar la limitación constitucional que exige la intervención judicial y la existencia previa de un asunto fiscalizado o investigado para que Sunat pueda acceder a los datos bancarios de los contribuyentes con fines tributarios.
  - h) Se evalúa el verdadero impacto redistributivo de las exenciones de IGV a la canasta básica y se cuantifica el error de inclusión.
  - i) Se estudian los riesgos jurídicos (derechos adquiridos u otros) asociados a la racionalización de gastos tributarios, en particular, en el caso de la eliminación de la exención del IGV a la prestación de servicios de entidades educativas.
  - j) Se analiza la adecuación de la metodología seguida por el Ministerio del Ambiente para establecer el índice de nocividad de los distintos combustibles fósiles y su impacto en la determinación de las alícuotas del ISC a los combustibles.
  - k) Se analiza la estructura de propiedad del parque automotor en el Perú para verificar los efectos distributivos de la reestructuración del IPV en base a las emisiones contaminantes.
2. Una estrategia de comunicación logra sensibilizar a la sociedad acerca de la necesidad de llevar a cabo una reforma tributaria.
  3. Se completan en el Congreso, y en su caso en el seno de la sociedad civil, las alianzas políticas necesarias para apoyar la solicitud de facultades para legislar en materia tributaria por parte del Poder Ejecutivo, definiéndose las líneas esenciales de la reforma tributaria en base al contenido del libro blanco desarrollado.

#### **A tres años**

1. El Poder Ejecutivo logró del Congreso las facultades para legislar en materia tributaria y completó la publicación de los decretos legislativos correspondientes. Incluso, la Constitución Política del Perú fue reformada para permitir que la Sunat pueda acceder a los datos bancarios de los contribuyentes con fines tributarios.
2. Se reglamentó adecuadamente la reforma tributaria con decretos supremos y otras normas de menor rango.

3. Se desembolsaron los préstamos financieros de parte de los organismos multilaterales y demás, necesarios para implementar las recomendaciones que requieren de fuertes inversiones en modernización tecnológica, como en es el caso de la puesta en marcha del catastro nacional de predios.
4. Los planes estratégicos de los organismos públicos llamados a implementar la reforma tributaria fueron adecuados plenamente para llevarla a la práctica. En particular, para el caso de Sunat, su personal internalizó adecuadamente los cambios tributarios, adaptó su infraestructura tecnológica (relevante por ejemplo para el manejo del catastro nacional de predios, la administración de los datos producto del intercambio automático de información tributaria, la implementación del Plan de Acción BEPS, la universalización de la documentación electrónica, etc.), aseguró la protección de los datos bancarios y patrimoniales puestos a su disposición, puso a disposición de los contribuyentes todas las herramientas necesarias para cumplir con las nuevas obligaciones tributarias y además los orientó y capacitó pertinentemente.
5. El Perú se adhiere a la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal. Además, firma el Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes que vincula el CRS a esta base legal, sumándose a la lista de países comprometidos con el intercambio automático de información financiera.
6. Se puso en funcionamiento la Comisión Revisora Independiente encargada de monitorear el cumplimiento de los objetivos de la reforma tributaria. Su primer informe es puesto a disposición de la sociedad en el año 2018, considerando la evaluación del impacto de las siguientes medidas:
  - a) Las primeras aplicaciones del impuesto predial basadas en el valor de mercado.
  - b) La implementación del Impuesto a los Activos Mantenedos en el Extranjero (IAME) y del programa de desvelamiento voluntario.
  - c) El aumento de la alícuota del IRPN sobre los dividendos en 2017.
  - d) La introducción de las nuevas deducciones por educación, salud y/o vivienda en el IRPN por rentas laborales.
  - e) La implementación de las recomendaciones del Plan de Acción BEPS que se identificaron como necesarias o útiles de aplicar en el Perú.
  - f) El acceso de la Sunat a la información bancaria con fines tributarios.
  - g) La racionalización de exenciones de IGV a la canasta básica.
  - h) Las modificaciones al NRUS previstas en este documento, como antesala a su eliminación progresiva.
  - i) La racionalización de los gastos tributarios.
  - j) El perfeccionamiento del principio de nocividad del ISC a los combustibles y la reestructuración del IPV en base a las emisiones contaminantes.
  - k) La implementación de las recomendaciones de la OMS sobre el ISC al tabaco y sus derivados.
7. Una estrategia de comunicación logró que la sociedad entienda los beneficios y costos de la reforma tributaria.

## A cinco años

1. Las recomendaciones del Documento de Política Tributaria 2016-2021 están plenamente en funcionamiento:<sup>60</sup>
  - a. El catastro nacional de predios está operando como una unidad más de la Sunat y creando todas las sinergias esperadas con el resto de la institución (control de la evasión en el impuesto a la renta y el IPPNyHD y labores de cobranza coactiva).
  - b. El IPPNyHD está implementado.
  - c. Con la subida a 9,3% de la alícuota sobre los dividendos en el 2019, la alícuota combinada sobre las rentas del capital alcanza los promedios regionales, habiendo entrado en operación el adelanto del gravamen al momento del primer reparto por la empresa que generó las utilidades.
  - d. No solo se incrementa la red de CDI del país sino que se logra la incorporación de cláusulas antiabuso en ellos.
  - e. La Sunat intercambia automáticamente información tributaria con otras administraciones tributarias y se beneficia de las demás modalidades de asistencia administrativa mutua.
  - f. Un esquema del tipo IVA-P está implementado y los pobres adecuadamente censados están siendo compensados por la eliminación de las exenciones de IGV a la canasta básica.
  - g. Se viene implementando la eliminación progresiva del NRUS.
  - h. El gasto tributario se redujo y los beneficios e incentivos tributarios son evaluados con arreglo a la Norma VII del Código Tributario, lo que consolida los mecanismos institucionales de concesión y seguimiento de exenciones.
  
2. Evaluaciones independientes confirman que la reforma tributaria logró:
  - a. Incrementar la recaudación de impuestos permanentes (no volátiles) gradual y sostenidamente en un monto equivalente a 2% del PBI.
  - b. Incrementar la recaudación del impuesto predial y de otros impuestos nacionales coparticipables, otorgando mayor manejo financiero a las municipalidades.
  - c. Mejorar la equidad del sistema tributario, gravando más a los contribuyentes de altos ingresos y a las grandes empresas, y compensando, donde fue necesario, a los individuos de más bajos ingresos que resultaron afectados por los cambios tributarios.
  - d. Eliminar distorsiones tributarias que mejoraron la eficiencia económica.
  - e. Mejorar las capacidades redistributivas de la política fiscal.
  - f. Reducir las posibilidades de planificación fiscal agresiva, por la mayor cantidad de instrumentos y facultades puestos a disposición de la Sunat.
  - g. Reducir el "enanismo fiscal" con el desmontaje del NRUS, ganando en eficiencia y reducción del fraude y arbitrajes entre sujetos sometidos y no sometidos al régimen.
  - h. Adoptar las buenas prácticas tributarias de los países de la OCDE, de cara a su posible adhesión a este organismo internacional.

---

<sup>60</sup> La aplicación plena de la cláusula antielusiva general de Norma XVI del Código Tributario necesita de un período mayor a los cinco años.

- i. Aumentar la cooperación tributaria internacional.
  - j. Incorporar elementos de una buena tributación medioambiental en el ISC a los combustibles y el IPV.
  - k. Reducir el consumo del tabaco y sus derivados.
  - l. Reducir los niveles de contaminación asociados al uso de combustibles.
3. La mejora en los ingresos tributarios permitió implementar diversas políticas nacionales que han reducido la pobreza, promovido la prosperidad, protegido el medio ambiente y, en general, cerrado brechas que encaminan al Perú a ser una economía desarrollada.

## 9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **AGOSTINI, Claudio e Ileana Raquel JALILE**  
2009 «Efectos de los Impuestos Corporativos en la Inversión Extranjera en América Latina». En *Latin American Research. Review*, vol. 44. N.º 2:84-108.
- **ARIAS, Luis Alberto**  
2009 *La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. El caso del Perú*. Cepal.  
2011 *Política Tributaria para el 2011-2016*. CIES.
- **ARTANA, Daniel e Ivana TEMPLADO**  
2012 *Incentivos tributarios a la inversión: ¿Qué nos dicen la teoría y la evidencia empírica sobre su efectividad?* Mimeo. BID.
- **BARREIX, Alberto y otros**  
2013 «Metiendo presión: estimando la verdadera carga fiscal de América Latina y el Caribe. La presión fiscal equivalente». En *Papeles de trabajo n.º 9/2013*. España: Instituto de Estudios Fiscales (IEF).
- **BARREIX, Alberto; Martín BÈS y Jerónimo ROCA**  
2010 *El IVA personalizado. Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres*. BID. Eurosocietal. IEF. Sector Fiscalidad.
- **BENÍTEZ M., Juan Carlos y otros**  
2015 «Revisitando el Impuesto a la Renta de Personas Físicas: Evolución e Incidencia». En *Documento de trabajo CIAT n.º 4, octubre*.
- **BID**  
2013 *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Ana Corbacho, Ana; Vicente Fretes Cibils y Eduardo Lora (editores). Washington, EE.UU.
- **BID, CEPAL, CIAT y OCDE**  
2015 *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2015*.
- **CEPAL**  
2015 *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2015: Dilemas y espacios de políticas*.
- **CEPLAN**  
2011 *Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021*. Perú.
- **CIAT**  
2011 *Manual de Buenas Prácticas en la Medición de los Gastos Tributarios. Una experiencia Iberoamericana*. Panamá: CIAT.

2015 *Modelo de Código Tributario del CIAT: Un enfoque basado en la experiencia Iberoamericana*. Panamá: CIAT.

- **FMI**

2015a *World Economic Outlook*. Washington, EE.UU.

2015b «Peru - Selected Issues». En *Reporte de país n.º 15/134*, mayo. Washington, EE.UU.

- **FMI y otros**

2015 *Joint DAC/CFA Tax and Development Programme/Task Force on Tax and Development. Options for low income countries effective and efficient use of tax incentives for investment*. Washington, EE.UU.

- **GARCIMARTÍN, Carlos, y otros**

2012 *Study on the feasibility and effectiveness of tax policy changes to support inclusiveness and sustainability of growth*. UE.

- **INDE CONSULTORES**

2003 *Apoyo a la eliminación de exoneraciones y beneficios tributarios vigentes en la Región San Martín, para la utilización de los recursos obtenidos en proyectos de la región*.

- **MANN, Arthur J.**

2004 *Are Semi-Autonomous Revenue Authorities the Answer to Tax Administration Problems in Developing Countries?* Washington D.C., EE.UU.

- **OCDE**

2014 *Tendencias de la tributación sobre el consumo 2014*. OCDE.

2015a *Reportes Finales del Plan de Acción BEPS*. OCDE.

2015b *Taxing Energy Use 2015, OECD and Selected Partner Economies*.

- **OMS**

2015 *Informe sobre la epidemia mundial del tabaquismo*.

- **PARRY, Ian W. H. y Kenneth A. SMALL**

2005 «Does Britain or the United States Have the Right Gasoline Tax?». En *American Economic Review*, 95 (4): 1276-1289.

- **PECHO, Miguel. y Luis PERAGÓN**

2014 *Estimación de la carga tributaria efectiva sobre la inversión en América Latina*. Panamá: CIAT.

- **ROSSIGNOLO, Darío**

2015 «Estimación del esfuerzo tributario en los países de América Latina y el Caribe». En *Documento de trabajo CIAT n.º 3*, octubre.

- **SACHS, L. y K. SAUVANT**

2009 *The effects of Treaties on FDI: BITs and Investment Flows*. Oxford: Oxford University Press.

- **TORRES, Carolina; Kirsti MELLBYE y Bert BRYIS**

2012 «Tendencias de la Tributación Personal del Ingreso y las Contribuciones Sociales». En *Documento de trabajo sobre tributación n.º 12*. OCDE.

- **VELAYOS, Fernando y Alberto BARREIX**

2013 *Towards a New Form of International Taxation: The View from Latin America and the Caribbean*. The Netherlands: Aspen Publishers, Inc.

## 10. ANEXOS

### ANEXO 1: IVA EN AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (2015)

	Umbral de exclusión (US\$ PPP)	Alicuotas legales		
		Generales	Reducidas	Incrementadas
Argentina	-	21	2,5; 5 y 10,5	27
Bolivia (incluida en el precio)	-	13	-	-
Brasil (incluida en el precio) 1/	-	17	4; 7 y 12	25
Chile	-	19	-	-
Colombia	-	16	5	-
Costa Rica	-	13	5 y 10	-
Ecuador	-	12	-	-
El Salvador 2/	11.782	13	-	-
Guatemala	-	12	-	-
Honduras	23.308	15	-	18
México	-	16	-	-
Nicaragua	-	15	7	-
Panamá	62.284	7	-	10 y 15
Paraguay	-	10	5 y 2	-
Perú	-	18	-	-
República Dominicana	-	18	13	-
Uruguay	-	22	10	-
Venezuela	-	12	8	27
<b>PROMEDIO SIMPLE</b>	<b>32.458</b>	<b>15,2</b>		
Alemania	21.946	19	7	-
Australia	50.041	10	-	-
Austria	35.496	20	10; 12 y 19	-
Bélgica	17.828	21	6 y 12	-
Canadá	23.911	5	-	13, 14 y 15
Corea del Sur	28.152	10	-	-
Dinamarca	6.561	25	-	-
Eslovenia	83.349	22	9,5	-
España	-	21	2; 4; 5; 9; 10 y 13	-
Estonia	28.996	20	9	-
Finlandia	9.145	24	10 y 14	-
Francia	96.934	20	0,9; 1,05; 1,75; 2,1; 5,5; 8,5; 10; 13	-
Grecia	16.099	23	5; 6,5; 9; 13 y 16	-
Hungría	46.124	27	5 y 18	-
Irlanda	91.303	23	4,8; 9 y 13,5	-
Islandia	7.293	24	11	-
Israel	20.000	18	-	-
Italia	39.812	22	4 y 10	-
Japón	96.034	8	-	-
Luxemburgo	27.565	17	3; 8 y 14	-
Noruega	5.472	25	8 y 15	-
Nueva Zelanda	40.809	15	-	-
Países Bajos	1.632	21	6	-
Polonia	82.874	23	5 y 8	-
Portugal	17.094	23	5; 6; 10; 12; 13; 18 y 22	-
Reino Unido	115.626	20	5	-
República Checa	73.885	21	10 y 15	-
República Eslovaca	98.979	20	10	-
Suecia	-	25	6 y 12	-
Suiza	73.470	8	2,5 y 3,8	-
Turquía	-	18	1 y 8	-
<b>PROMEDIO SIMPLE</b>	<b>45.492</b>	<b>19,3</b>		

FUENTE: CIAT, IBFD, RA-FIT, OCDE, UE, E&Y, PWC

1/ Sólo considera el ICMS estadual. No incluye Cofins ni PIS/Pasep.

2/ El umbral también considera un límite basado en activos de US\$2.285,71.



ANEXO 2: IRPN EN AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (2015)

	En beneficio del Gobierno central, federal o nacional				Alicuota adicional máxima en beneficio de Gobiernos subnacionales y demás entidades
	Escala inferior		Escala superior		
	Alicuota marginal mínima	Mínimo exento y/o deducción básica mínima (veces el PBI per cápita)	Alicuota marginal máxima	Umbral desde el que se aplica (veces el PBI per cápita)	
Argentina	9	1,41	35	1,49	-
Bolivia (impuesto plano) 1/	13	2,07	13	-	-
Brasil	7,5	1,02	27,5	2,13	-
Chile	4	1,00	40	9,28	-
Colombia	19	2,33	33	7,33	-
Costa Rica	10	1,72	15	2,44	-
Ecuador	5	2,03	35	17,47	-
El Salvador	10	1,60	30	5,96	-
Guatemala	5	2,11	7	10,99	-
Honduras	15	3,62	25	10,72	-
México	1,92	0,02	35	2,89	-
Nicaragua	15	2,45	30	11,04	-
Panamá	15	1,16	25	4,60	-
Paraguay	8	9,60	10	10,48	-
Perú	8	1,47	30	11,31	-
República Dominicana	15	1,68	25	3,39	-
Uruguay	10	0,65	30	10,66	-
Venezuela	6	1,12	34	8,70	-
<b>PROMEDIO SIMPLE</b>	<b>9,8</b>	<b>2,06</b>	<b>26,6</b>	<b>7,70</b>	<b>-</b>
Alemania	14	0,23	45	7,18	2,475
Australia	19	0,27	45	2,70	1,5
Austria	36,5	0,29	50	1,57	-
Bélgica	25	0,20	50	1,05	3,7
Canadá	15	0,20	29	2,50	20,53
Corea del Sur	6	0,05	38	10,54	3,8
Dinamarca	6,83	0,12	21,83	1,25	38,585
Eslovenia	16	0,37	50	4,07	-
España	12,75	0,23	30,5	13,32	21,5
Estados Unidos	10	0,12	39,6	7,60	6,65
Estonia (impuesto plano)	20	0,12	20	-	1
Finlandia	6,5	0,43	31,75	2,68	19,74
Francia	14	0,18	45	4,55	9,501
Grecia	22	-	42	2,55	4
Hungría (impuesto plano)	16	-	16	-	-
Irlanda	20	0,21	41	0,84	7
Islandia	22,86	0,44	31,8	1,52	14,44
Israel	10	0,45	50	6,19	-
Italia	23	0,30	43	2,78	6,133
Japón	5	0,10	45	4,77	5,84
Luxemburgo	8	0,01	40	1,16	3,6
Noruega	12,95	0,21	24,95	1,38	14,05
Nueva Zelanda	10,5	-	33	1,39	-
Países Bajos	8,35	0,88	52	1,45	-
Polonia	18	0,03	32	1,96	-
Portugal	14,5	0,09	48	4,94	8,5
Reino Unido	20	0,35	45	5,61	-
República Checa (impuesto plano)	15	-	15	-	-
República Eslovaca	19	0,27	25	2,53	-
Suecia	20	0,03	25	1,51	31,86
Suiza	0,77	0,18	11,5	9,56	30,17
Turquía	15	-	35	4,56	0,76
<b>PROMEDIO SIMPLE</b>	<b>15,1</b>	<b>0,24</b>	<b>36,0</b>	<b>3,92</b>	<b>11,61</b>

FUENTE: CIAT, IBFD, OCDE, UE, E&Y, PWC

1/ Considera el régimen complementario de IVA como el IRPN de Bolivia.

### ANEXO 3: IRPJ E IRPN SOBRE DIVIDENDOS EN AMÉRICA LATINA Y LA OCDE (2013, 2015)

	IRPJ			IRPN sobre dividendos		
	Alicuotas legales máximas		Alicuotas efectivas promedio a la Devereux and Griffith para 2013	Alicuotas para residentes	Alicuotas para no residentes	
	2015	2013				
América Latina	Argentina	35	35	33,3	10	10
	Bolivia	25	25	22,7	-	12,5
	Brasil 1/	34	34	31,8	-	-
	Chile	22,5	20	22,0	[4; 40]	35
	Colombia 2/	39	34	30,9	-	-
	Costa Rica	30	30	32,7	15	15
	Ecuador	22	22,0	7,3	[5; 35]	-
	El Salvador	30	30	31,3	5	5
	Guatemala	25	31	27,3	5	5
	Honduras 3/	30	30	31,7	10	10
	México	30	30	27,9	10	10
	Nicaragua	30	30	30,9	10	7,5
	Panamá	25	25	26,0	10	10
	Paraguay	10	10	10,8	5	15
	Perú	28	30	28,2	6,8	6,8
	República Dominicana	27	29	32,4	10	10
	Uruguay	25	25	23,7	7	7
	Venezuela	34	34	31,7	-	-
<b>PROMEDIO SIMPLE</b>	<b>27,9</b>	<b>28,0</b>	<b>26,8</b>	<b>8,7</b>	<b>11,3</b>	
OCDE	Alemania	30,18	30,18	28,2	26,38	26,38
	Australia	30	30	n.d.	[19; 45]	30
	Austria	25	25	23,0	25	25
	Bélgica	33,99	33,99	26,5	25	25
	Canadá	26,3	26,3	24,9	[15; 29]	25
	Corea del Sur	24,2	24,2	n.d.	[6; 38]	22
	Dinamarca	23,5	25	22,0	23,5	15
	Eslovenia	17	17	15,5	[16; 50]	15
	España	28	30	n.d.	27	20
	Estados Unidos	39	39,05	36,5	20	30
	Estonia	20	21	16,5	-	-
	Finlandia	20	24,5	22,3	[6,5; 31,75]	20
	Francia	34,43	34,43	34,3	[14; 45]	30
	Grecia	26	26	24,1	10	10
	Hungría	19	19	n.d.	-	-
	Irlanda	12,5	12,5	14,4	[20; 41]	20
	Islandia	20	20	n.d.	[22,86; 31,8]	18
	Israel	26,5	25	n.d.	[10; 50]	25
	Italia	27,5	27,5	25,1	26	26
	Japón	32,11	36,99	n.d.	[5; 45]	20
	Luxemburgo	29,22	29,22	25,5	[8; 40]	15
	Noruega	27	28	26,5	[12,95; 24,95]	25
	Nueva Zelanda	27	28	n.d.	[10,5; 33]	15
	Países Bajos	25	25	22,3	30	15
	Polonia	19	19	17,5	19	19
	Portugal	29,5	31,5	27,1	28	25
	Reino Unido	20	23	24,2	37,5	-
	República Checa	19	19	16,7	n.d.	15
	República Eslovaca	22	23	20,3	-	-
	Suecia	22	22	19,4	[20; 25]	30
Suiza	21,15	21,15	18,6	21	35	
Turquía	20	20	17,9	-	15	
<b>PROMEDIO SIMPLE</b>	<b>24,9</b>	<b>25,5</b>	<b>22,9</b>	<b>24,5</b>	<b>21,8</b>	

FUENTE: CIAT, IBFD, OCDE, UE, E&Y, PWC

1/ La alícuota del IRPF incluye la del CSLL.

2/ La alícuota del IRPJ incluye la del CREE.

3/ La alícuota del IRPJ incluye la de la aportación solidaria.

**ANEXO 4: LISTA DE PERSONAS CONSULTADAS**

1. Marco Camacho, Director General de Política de Ingresos Públicos, MEF
2. Víctor Ramos, superintendente nacional, Sunat
3. Marcio Verdi, secretario ejecutivo del CIAT
4. Alberto Barreix, BID
5. Juan Jiménez, Cepal
6. Ricardo Martner, Cepal
7. Ángel Melguizo, OCDE
8. Ricardo Fenochietto, FMI
9. Álvaro Quijandría, IFC
10. Luis Carranza, exministro de Economía y Finanzas de Perú
11. Juan Redondo, jefe de la Misión de España ante el CIAT
12. Jesús Rodríguez, Instituto de Estudios Fiscales de España
13. Isabel Chiri, Ernst & Young
14. Luis Ocando, Ernst & Young
15. Michel Jorrat, exdirector de Servicios de Impuestos Internos de Chile
16. Adrián Torrealba, socio del Bufete Facio & Cañas
17. Luis Peragón, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de España
18. Julio Piza, Universidad Externado de Colombia
19. Miembros de la Red de Estudios e Investigaciones Tributarias del CIAT
20. Miembros de la Red de Áreas Jurídicas del CIAT

**ANEXO 5: AUTORES**

Este documento fue elaborado por Miguel Pecho, director de Estudios e Investigaciones Tributarias del CIAT; Fernando Velayos, consultor internacional; y Luis Alberto Arias, consultor internacional.<sup>61</sup>

---

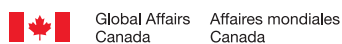
<sup>61</sup> Los autores desean agradecer la asistencia de investigación de Gaspar Eliecer Maldonado, Julio Alberto López y Zoraya del C. Miranda, y el patrocinio de la Cooperación Alemana (GIZ).

 CIES.Lima.Peru  
 @CIESLimaPeru @egobiernopucp @UdelPacifico

### Colaboradores



### Auspiciadores



### Aliados

