

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

## RESUMEN

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



**Luis Alberto Arias**  
INDE CONSULTORES

## PALABRAS CLAVE:

COVID-19, reforma tributaria, finanzas públicas, política fiscal

en infraestructura, dado que en el último quinquenio los ingresos fiscales han sido inferiores a los del quinquenio precedente, pese a que en los últimos dos años se logró una ligera mejora.

La caída de los ingresos fiscales no solo se debió al fin del *boom* del precio de los *commodities*, sino a un conjunto de factores adicionales:

- La implementación de reformas que disminuyeron la carga tributaria.
- El aumento de la tasa de evasión del IGV y del impuesto a la renta de las empresas (IRE).
- El agotamiento de las estrategias de traslado de los montos de deducciones de las cuentas de los contribuyentes a las cuentas del tesoro público.
- La inexistencia de ingresos extraordinarios por venta de empresas.

Como resultado de la caída de ingresos, la brecha de la presión tributaria respecto al promedio de América Latina y el Caribe se amplió significativamente.<sup>2</sup>

## Introducción

Antes de la aparición de la COVID-19, el Perú era visto como un país con fortaleza en sus finanzas públicas. El déficit fiscal equivalía al 1% del PBI y la deuda pública, aunque creciente, no superaba el 30% del PBI. Estos indicadores ubicaban al país como la estrella de América Latina. Cabe señalar que las reglas fiscales relativas al déficit y a la deuda pública situaban al Perú, según Bonato (2019),<sup>1</sup> en el lado conservador del espectro.

Paralelamente, el gasto social, que si bien había tenido un cre-

cimiento en el periodo 2011-2015, se estancó en los últimos cuatro años y su nivel continuó muy por debajo a la media de la región. El gasto en salud era equivalente al 68% de dicho promedio, el gasto en educación equivalía al 78% y el gasto en protección social era apenas del 54%. De igual manera, el gasto de capital, luego de mantenerse en niveles superiores al 5% del PBI hasta el año 2014, disminuyó al 4% en el periodo 2016-2019.

La reducción del déficit se había logrado, por lo tanto, sacrificando gasto social y gasto

### La COVID-19 y su impacto en las finanzas públicas

La pandemia de la COVID-19 ha afectado a las finanzas públicas en diversos canales. El más importante de ellos ha sido la reducción de los ingresos debido a la recesión. Se ha estimado que caerían alrededor del 20% al cierre del año 2020.

En cuanto al gasto público, si bien las medidas anunciadas para mitigar la recesión y el desempleo, así como el apoyo a los sectores educación y salud, son equivalentes al 4.6% del PBI, su implementa-

<sup>1</sup> Bonato, L. (2019). *Perú's fiscal framework. An outsider perspective*.

<sup>2</sup> En el año 2019, la presión tributaria fue 16.4%, mientras que el promedio de América Latina y el Caribe fue 23.1%.

ción es significativamente menor. Presupuestalmente, se han asignado recursos equivalentes al 3.2% del PBI y el monto ejecutado al 9 de noviembre equivalía al 2.3% del PBI.

En el caso de la deuda, el flujo a setiembre era de S/24,000 millones,<sup>3</sup> lo que es superior al promedio del flujo de deuda pública de los últimos tres años (S/16,500 millones). En el caso de los ahorros públicos, los depósitos en el BCRP al 30 de octubre eran de S/66,500 millones, habiéndose consumido el 12% respecto al nivel de diciembre de 2019. Ciertamente, en los últimos dos meses del año, se consumirá una parte importante de depósitos o en su defecto aumentará el flujo de deuda pública. Para el 2021, se espera un elevado déficit fiscal (alrededor del 5% del PBI), según las proyecciones del BCRP y del MEF, por lo que los niveles de endeudamiento superiores al promedio del periodo 2017-2019 persistirán, así como también continuará la reducción de depósitos públicos.

### Los problemas específicos del sistema tributario

Uno de los problemas estructurales del Perú es su baja presión tributaria. Esto se debe a un conjunto de factores, entre los cuales cabe resaltar los siguientes:

- Los gastos tributarios no solo son elevados, sino que han tenido un crecimiento sostenido entre el año 2011 y el 2019. Aumentaron desde el 1.9% al 2.24% del PBI; y, en comparación con la recaudación efectiva, aumentaron del 12% al 16%. Además, existe literatura que demuestra que son regresivos.
- La evasión tributaria se ha mantenido o ha aumentado en el periodo 2015-2018. En el caso del IGV, la evasión subió del 29% al 32.9%; en cuanto al IRE, pasó del 44.1% al 48.5%. Estas cifras nos ubican con niveles de evasión significativamente superiores a los de los países de la Alianza del Pacífico. Cabe señalar que recientes estudios han mostrado que los esfuerzos de la OCDE para reducir las
- transferencias de utilidades hacia países de baja o nula imposición (BEPS) no evidencian que estas estén disminuyendo.
- La recaudación del impuesto a la renta personal (IRP) continúa siendo un “cascarón vacío”. Luego de un crecimiento sostenido en el periodo 2005-2014, se ha estancado en menos del 2% del PBI, principalmente como consecuencia de las reformas tributarias de 2015 y 2017. La baja recaudación del IRP se debe a deducciones más elevadas y no alineadas con lo que generalmente se permite en la región<sup>4</sup> (lo que reduce su base y tasa efectiva), y a bases menos amplias y menores tasas para las rentas que provienen del capital (intereses, alquileres y ganancias de capital).
- Los impuestos a la propiedad tienen muy poca relevancia en el Perú, incluso si se les compara con los países de América Latina y el Caribe (ALC). Perú recauda un monto equivalente al 0.21% del PBI, inferior a la mitad de lo que se recauda en promedio en una muestra de 15 países de ALC.
- Los regímenes tributarios para pequeños contribuyentes son excesivos, heterogéneos y con umbrales muy elevados. Esto ha llevado al crecimiento desmesurado de contribuyentes que tributan según estos regímenes<sup>5</sup> y a la elección del régimen más beneficioso (arbitraje). Con ello, se ha contribuido a la atomización de empresas y a la disminución relativa de la recaudación de los regímenes generales.
- La seguridad social tiene problemas de cobertura y calidad. La baja cobertura está asociada a las tasas de informalidad laboral. En esta línea, existen propuestas para que, tal como ocurre con la educación, el financiamiento de la salud y del pilar básico de las pensiones se realice, al menos parcialmente, con el impuesto general a las ventas o con el impuesto a la renta.

## Opciones de política

**A**ntes de la COVID-19, si bien teníamos una fortaleza financiera envidiable, subyacían problemas de insuficiente gasto social, de infraestructura y baja presión tributaria. La pandemia no solo ha afectado las finanzas públicas, también ha hecho evidentes los problemas estructurales de la economía peruana.

### En lo fiscal:

- La deuda pública superará el nivel de la regla fiscal (aunque será inferior al 40% del PBI).
- Los ahorros del fisco se consumirán en una dimensión importante.
- Los ingresos públicos disminuirán alrededor de S/30,000 millones.

### En lo estructural:

- Existe un paupérrimo sistema de salud.
- Hay bajo nivel de bancarización.
- La informalidad es elevada.
- Los sistemas de pensiones presentan debilidades.
- Hay ausencia de mecanismos de protección frente al desempleo.

En este contexto, para corregir los problemas señalados, se presentan tres opciones de política:

- **Opción 1.** Concentrar los esfuerzos en la reactivación económica y en una reestructuración importante del gasto público. Una mayor actividad económica incrementará la recaudación.

<sup>3</sup> Fuente: Reportes de deuda del sector público del MEF. En noviembre, el gobierno de transición y emergencia realizó una emisión adicional de deuda pública por US\$4,000 millones.

<sup>4</sup> Gastos médicos, educación e intereses de créditos hipotecarios.

<sup>5</sup> En contraparte, el número de empresas que tributa según el régimen general no crece.

- **Opción 2.** Acompañar la reactivación económica de una reestructuración del gasto público y de reformas administrativas para aumentar la recaudación (transformación digital y combate a la evasión tributaria y elusión internacional).
- **Opción 3.** Realizar cambios que combatan las debilidades estructurales en salud, educación, pensiones y desempleo, identificando las reformas de política y administración tributaria que aseguren su financiamiento.

Luego de evaluar los costos y beneficios de cada una de estas tres opciones, se propone a la tercera como la más conveniente. Esta opción tendrá como obstáculo más importante las dificultades que se presenten para la gobernabilidad, la misma que requiere que el partido en el poder logre conformar una mayoría sólida para implementar las reformas propuestas.



**Antes de la COVID-19, si bien teníamos una fortaleza financiera envidiable, subyacían problemas de insuficiente gasto social, de infraestructura y baja presión tributaria. La pandemia no solo ha afectado las finanzas públicas, también ha hecho evidentes los problemas estructurales de la economía peruana.**

## Recomendaciones

Las sugerencias que se presentan en este estudio se agrupan bajo seis objetivos específicos:

### Asegurar el retorno a la sostenibilidad fiscal.

- Revisar las reglas fiscales, referidas a los límites de déficit y de deuda pública, para adecuarlas al nuevo escenario tras la pandemia global del coronavirus.
- Definir una trayectoria de convergencia a los nuevos límites establecidos. La convergencia podría alcanzarse en los años 2025-2026.

### Reestructurar el gasto público para priorizar el gasto social y el gasto en infraestructura.

- Priorizar gastos sociales (salud, educación, transferencias a sectores vulnerables y pensiones) e infraestructura.
- Recortar en 1% del PBI gastos no prioritarios: viajes; servicios de telefonía; publicidad, impresiones, difusión e imagen institucional; servicios de limpieza; servicios de seguridad y vigilancia; servicios de mantenimiento de vehículos; alquileres de muebles e inmuebles; servicios profesionales y técnicos.

### Revisar y racionalizar las exoneraciones tributarias para mejorar la focalización del gasto tributario.

- Continuar con la sustitución de exoneraciones regionales por transferencias directas a fideicomisos regionales.
- Racionalizar las exoneraciones sectoriales, priorizando aquellas que benefician a un pequeño grupo de contribuyentes, no respetan los criterios de equidad y no cumplen los objetivos que se plantearon en su diseño.
- En el caso de las exoneraciones del IGV, evaluar su sustitución por transferencias directas, a los deciles más pobres, por un monto equivalente a su IGV pa-

gado (se elimina el subsidio a los deciles de más altos ingresos).

### Fortalecer los cambios para luchar contra las prácticas que erosionan las bases imponibles vía traslado de utilidades a paraísos fiscales.

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

### Fortalecer las reformas en facturación electrónica.

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

### Revisar aspectos específicos del sistema tributario para mejorar la equidad.

- Analizar si la reforma de la deducción de 3 UIT adicionales

- tuvo efectos positivos en la equidad y en la recaudación.
- b) Alinear las tasas de las rentas de capital con las rentas de trabajo: (i) aumentar gradualmente la tasa del 5% al 10%; (ii) incluir los intereses a partir de un umbral mínimo.
- c) Fortalecer los impuestos a la propiedad: (i) para el impuesto predial, determinar la base imponible en función al valor de mercado; (ii) ampliar la base del vehicular; (iii) reformar el marco institucional para diseñar, implementar y mantener un catastro fiscal de predios.
- d) Simplificar los regímenes tributarios para las MYPE: (i) eliminar el régimen MYPE tributario; (ii) implementar las declaraciones prellenadas para las MYPE; (iii) eliminar el RUS o en su defecto mantenerlo para ventas muy pequeñas; (iv) establecer el régimen simplificado para el impuesto a la renta (RER u otro).
- e) Revisar el financiamiento de la seguridad social, de manera que el actual, con impuestos a la planilla, se combine o sustituya parcialmente con financiamiento proveniente de impuestos generales (renta, IGTV), para poblaciones de menores ingresos.

## Hoja de ruta

### 100 días

- Sentar las bases para el retorno a la sostenibilidad fiscal (objetivo 1), así como para la reestructuración del gasto público, que comprende la priorización de gastos (objetivo 2). Las nuevas reglas fiscales y la trayectoria de convergencia deberán estar definidas antes de la aprobación del presupuesto del año 2022.<sup>6</sup>
- Aprobar las reformas que deberían entrar en vigencia a más tardar el 1 de enero del año 2022.<sup>7</sup>
  - a) Mejores prácticas para combatir la evasión y elusión tributaria
  - b) Imposición del IGTV a la venta de bienes y prestación de servicios digitales
  - c) Deduciones del IRP
  - d) Incremento de tasas a rentas de capital (primer tramo)
  - e) Evaluación y derogación del régimen MYPE tributario
- Iniciar los estudios de evaluación para la implementación de las reformas que deberían entrar en vigencia a más tardar el 1 de enero del año 2023.
- Aprobar el nuevo cronograma para completar la implementación de facturas electrónicas en beneficio de todos los contribuyentes.
- Iniciar un estudio para evaluar estrategias exitosas de gestión de riesgos para reducir el incumplimiento del IGTV, utilizando la información de la facturación electrónica.

### 1 año

- Enviar al Congreso los siguientes proyectos de ley (PL):
  - a) PL que completa la sustitución de exoneraciones regionales por transferencias
  - b) PL que racionaliza las exoneraciones tributarias sectoriales
  - c) PL que implementa la sustitución de exoneraciones del IGTV por transferencias a los deciles de más bajos ingresos
  - d) PL que modifica la determinación del impuesto predial
  - e) PL que amplía la base del impuesto al patrimonio vehicular
  - f) PL que aprueba el marco institucional para la gestión del catastro nacional
  - g) PL que elimina gradualmente el RUS
  - h) PL que sustituye parcialmente el financiamiento de la seguridad social
- Completar la incorporación a la normatividad nacional de las mejores prácticas para combatir la evasión y elusión internacional.
- Completar el cumplimiento de compromisos de intercambio de información.
- Implementar un plan para controlar los créditos del IGTV.
- Implementar el formulario de declaraciones prellenadas del IGTV.

### 5 años

- Las siguientes metas:
  - a) La presión tributaria es al menos 20% del PBI8 (acercándose al promedio de América Latina y el Caribe que es 23.1%)
  - b) La evasión del IGTV se ha reducido a por lo menos 20%
  - c) Al menos el 80% de todos los contribuyentes utiliza facturación electrónica
  - d) Al menos el 80% de las declaraciones del IGTV utiliza el formulario prellenado
  - e) El RUS se aplica solo a vendedores minoristas con ventas anuales menores a 12 remuneraciones mínimas vitales
- Planes de infraestructura regional financiados con transferencias directas del presupuesto.
- Transferencias directas del IGTV pagado, a los deciles más pobres, implementadas.
- Nuevo marco institucional de gestión del catastro implementado.

<sup>6</sup> La fecha límite para aprobar el presupuesto público es el 30 de noviembre. Los 100 primeros días de gobierno se cumplen el 5 de noviembre.

<sup>7</sup> Lo ideal sería solicitar facultades al Congreso para legislar en materia tributaria.

<sup>8</sup> Incluye impuestos municipales y contribuciones sociales.