



Cabe indicar que, si bien en los últimos años la recaudación ha aumentado, este hecho obedece principalmente al “boom” del precio de los minerales.

Desde el punto de vista macroeconómico, la política fiscal debe cumplir un rol de estabilización: procurar ser expansiva en periodos de contracción del ciclo y contractiva en periodos de expansión del ciclo.

Sin embargo, el papel de la política fiscal también es el de promover la equidad, para lo cual tiene dos instrumentos: los impuestos y el gasto público. Ello, porque los impuestos deben utilizarse para recaudar lo necesario para el financiar el gasto pero, además, contribuir a mejorar la distribución del ingreso.

Tal es el marco en el que se ubica el documento. Su propósito es señalar un conjunto de recomendaciones para incrementar la recaudación gradual y, sostenidamente, para financiar las prioridades del gasto público: educación, salud e infraestructura.

*«Los ingresos del gobierno central en el año 2010 han sido equivalentes al 18% del PBI».*

1/ El presente artículo está basado en el documento «Política Tributaria para el 2011-2016», realizado por el autor en el marco del proyecto «Elecciones Perú 2011: Centrando el debate electoral». Puede descargar la versión completa del estudio en <http://www.elecciones2011.cies.org.pe>

Dicho incremento debe basarse en ingresos de carácter permanente. Cabe indicar que, si bien en los últimos años la recaudación ha aumentado, este hecho obedece principalmente al “boom” del precio de los minerales, mientras que los ingresos de carácter permanente no han aumentado significativamente.

## **Diagnóstico del sistema tributario peruano**

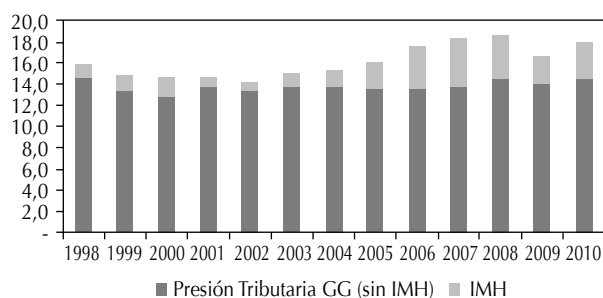
En el documento se concluye que los principales problemas del sistema tributario son:

- A. El bajo nivel de la recaudación, al punto que es insuficiente para financiar servicios públicos adecuados.

Los ingresos del gobierno central en el año 2010 han sido equivalentes al 18% del PBI. Sin embargo, si excluimos los ingresos fiscales provenientes de la minería e hidrocarburos (IMH), la presión tributaria del gobierno general sería 14.6% del PBI. Esta presión tributaria se ha mantenido prácticamente estancada durante el periodo 1998-2010, como se puede apreciar en el gráfico 1. De ello se desprende que la bonanza fiscal a partir del año 2003 se ha debido casi exclusivamente al boom del precio de los minerales.

### **Gráfico 1**

Presión Tributaria del Gobierno General<sup>1/</sup>: 1998-2010



1/ Incluye Canon Petrolero y Regalías.  
Fuente: BCRP - SUNAT  
Elaboración: INDE Consultores

- B. La concentración de la recaudación en el gobierno central y la poca participación de los gobiernos regionales y locales. Al respecto, el 98% de los ingresos del gobierno general son recaudados por el gobierno central, solo un 2% es recaudado por los gobiernos locales. En esta línea, cabe notar que los gobiernos regionales no realizan recaudación alguna. Todo ello nos caracteriza como uno de los países más centralizados de América Latina.
- C. La estructura de la recaudación con mayor preponderancia de los impuestos indirectos y la baja recaudación de los impuestos directos (renta y propiedad) lo que determina que el impacto de la tributación en la equidad sea mínimo. Así, por ejemplo:
- Los impuestos a los bienes y servicios son los de mayor importancia y representan alrededor del 50% del total.
  - El impuesto a la renta es el segundo en importancia. Su participación aumentó de 21% a 36% en el periodo 2001-2009. Como se ha señalado, el incremento obedece al auge de los precios de los minerales.
  - Los impuestos a la propiedad tienen poca importancia: representan menos del 5% del total.
  - Los impuestos a las transacciones internacionales han perdido gradualmente importancia. En la actualidad representan solo el 1% del total.

De todo ello se puede deducir el mayor peso que implican los impuestos indirectos y la menor relevancia de los impuestos directos; los últimos, además, son menos regresivos que los primeros. Es sabido que los impuestos que son menos regresivos (y por ende más progresivos) contribuyen a disminuir la desigualdad en la distribución de ingresos.

En general, teniendo en cuenta que los ingresos del gobierno central equivalen a solo 14.9% del PBI, los niveles de recaudación de nuestro país son inferiores a lo que se recauda en el promedio de países de América Latina. Sin embargo, en el caso del impuesto a la renta de las personas, la recaudación es 1.4% del PBI, lo cual nos ubica en el puesto 16 de América Latina, un nivel muy inferior al promedio. En el caso del impuesto a la propiedad, este equivale al 0.2% del PBI, también muy por debajo del promedio de América Latina. En estos dos últimos impuestos reside el problema de la baja recaudación del sistema.

- D. Los altos niveles de evasión tributaria del impuesto a la renta y del impuesto general a las ventas.

*«En el caso del impuesto a la renta de las personas, la recaudación es 1.4% del PBI, lo cual nos ubica en el puesto 16 de América Latina, un nivel muy inferior al promedio».*

Dentro de los pocos estudios realizados sobre esta problemática Arias (2009) encontró que, para el año 2006, la evasión al Impuesto a la Renta fue de 49%; de esta cifra corresponde a las personas una tasa de evasión de 33% y a las empresas de 51%. Dentro de ello, un aspecto importante sobre la evasión al Impuesto a la Renta es la significativa diferencia existente entre la recaudación de los trabajadores independientes (4ta categoría) y los dependientes (5ta categoría). Vemos que los contribuyentes de 4ta categoría crecen a mayor velocidad que los de 5ta categoría; por ello se piensa que este crecimiento de trabajadores de 4ta categoría se explica por algunas empresas que buscan deducir como gastos servicios no

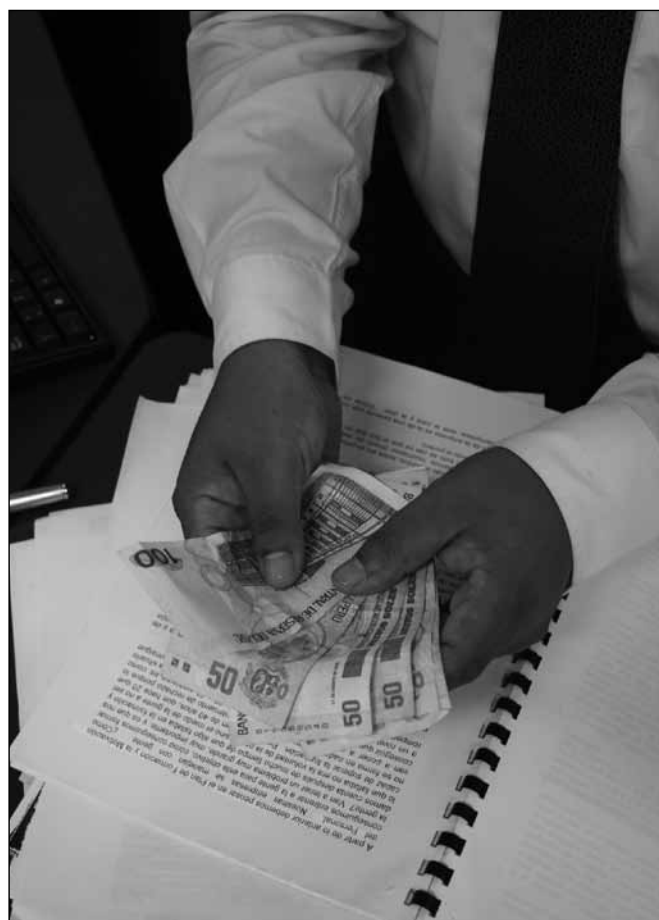


Foto CIES

*Teniendo en cuenta que los ingresos del Gobierno Central equivalen a solo 14.9% del PBI, los niveles de recaudación de nuestro país son inferiores a lo que se recauda en el promedio de países de América Latina.*



Reducción gradual de la tasa del IGV y del IPM de 19% a 16%, pues esta, al ser alta, promueve la informalidad y la evasión tributaria.

reales con el objetivo de reducir el pago de sus impuestos.

- E. Las altas tasas impositivas en comparación con las tendencias y estándares internacionales. Que la recaudación tributaria sea baja no significa que los tasas de los impuestos también lo sean. Por ejemplo, el actual Impuesto al Valor Agregado es el cuarto más elevado de América Latina, solo superado por el de Brasil, Argentina y Uruguay.
- F. La reducida base tributaria, originada por deducciones generosas, exoneraciones que no contribuyen a la equidad y regímenes especiales que promueven la atomización de las empresas y la evasión. Ampliar la base tributaria no consiste en aumentar el número de contribuyentes. Lo reducido de esta base se explica por la existencia de deducciones, exoneraciones y regímenes especiales. En nuestro país, el monto de lo que se ha dejado de recaudar por estas exoneraciones y beneficios se mantiene alrededor del 2% del PBI.
- G. La complejidad del sistema tributario en su conjunto. Cabe señalar la importancia de la simplicidad que debe caracterizar al sistema tributario. Todo ello se traduce en no imponer excesivos costos a los

*«Para el año 2006, la evasión al Impuesto a la Renta fue de 49%; de esta cifra corresponde a las personas una tasa de evasión de 33% y a las empresas de 51%».*

contribuyentes al momento de efectuar sus pagos por impuestos. En el indicador específico que mide el número de horas que el contribuyente destina para cumplir con las obligaciones tributarias, el Perú ocupa el puesto 153 de 183 países, y el puesto 20 entre los 28 países de América Latina.

## Opciones de política

Frente al conjunto de problemas identificados en el diagnóstico, se propone tres opciones de política:

**Opción 1.** Efectuar ajustes menores en el sistema tributario y esperar que el incremento en la recaudación y en la presión tributaria ocurran como consecuencia del crecimiento económico.

**Opción 2.** Política tributaria activa con énfasis en el incremento de la recaudación de los impuestos indirectos y en la elevación de algunas tasas impositivas, de más fácil recaudación.

**Opción 3.** Política tributaria activa con énfasis en el incremento de la recaudación de los impuestos directos, reducción de algunas tasas impositivas, ampliación de la base tributaria y reformas institucionales que fortalezcan a las administraciones tributarias.

Cada una de esas opciones tiene costos y beneficios. En el primer caso, la recaudación se mantendría en bajos niveles y creciendo lentamente, lo cual implica que no habría suficientes recursos para mejorar los servicios públicos. Así mismo, la recaudación sería volátil y dependiente de los ingresos de la minería. Finalmente, debido a las altas tasas impositivas, la informalidad y la evasión se mantendrían elevadas. No obstante, podría argumentarse a favor de esta opción que las reglas de juego para la inversión se mantendrían estables.

En el segundo caso, la recaudación aumentaría y se podría financiar mejoras en los servicios públicos y en infraestructura. Los costos administrativos de implementación de esta reforma serían reducidos. No obstante, se fomentaría una mayor informalidad y evasión tributaria. Así mismo, la política fiscal sería más inequitativa por tratarse de impuestos de carácter regresivo.

En el tercer caso, la recaudación aumentaría y se podría financiar mejoras en los servicios públicos y en infraestructura. Si bien los costos de implementación serían mayores, se fomentaría la reducción de la

«Se sugiere incrementar la recaudación de impuestos permanentes (no volátiles) gradual y sostenidamente en un monto equivalente a 2-3% PBI... Los recursos adicionales deben ser utilizados en programas de presupuestos por resultados en educación, salud e infraestructura».

evasión y la informalidad y se lograría una mayor equidad.

En el documento se concluye que resulta claro que la opción 3 premia la reducción de la informalidad y la evasión y que a la vez contribuye a que el impacto global de la política fiscal sobre la equidad mejore. Por lo tanto, es la opción elegida en el presente documento de política.

### **Propuesta de política tributaria para el 2011-2016**

El objetivo general de la opción de política elegida es incrementar la recaudación de impuestos permanentes (no volátiles) gradual y sostenidamente en un monto equivalente a 2-3% PBI, mediante la ampliación de la base tributaria y con énfasis en los impuestos directos. Los recursos adicionales deben ser utilizados en programas de presupuestos por resultados en educación, salud e infraestructura.

Los objetivos intermedios y acciones que se proponen son:

**Objetivo 1:** Reducción de costos de cumplimiento de los contribuyentes mediante la simplificación del sistema tributario. Esto se consigue mediante:

- a. Racionalización de los sistemas de retenciones, percepciones y detracciones, para lo cual es necesario evaluar y analizar los beneficios cuantitativos que estos regímenes generan sobre la reducción de la evasión en cada sector.
- b. Eliminación de impuestos de baja recaudación, que rompen con el criterio de caja única, el cual busca que la asignación de los recursos recaudados se realice anualmente mediante la aprobación del presupuesto.

**Objetivo 2:** Disminución de las pérdidas de eficiencia que generan los impuestos, mediante la reducción



El documento propone el establecimiento de un Pacto Fiscal, es decir, un acuerdo entre gobierno, partidos políticos, gremios empresariales, trabajadores y sociedad civil en general para acordar cómo obtener, distribuir, utilizar y controlar la utilización de los recursos públicos.

gradual de algunas tasas impositivas. Esto se consigue mediante:

- a. Reducción gradual de la tasa del IGV y del IPM de 19% a 16%<sup>2</sup>, pues esta, al ser alta, promueve la informalidad y la evasión tributaria.

**Objetivo 3:** Ampliación de la base tributaria, mediante la reducción de algunas deducciones, la racionalización de exoneración y el rediseño de regímenes especiales. Esto se consigue mediante:

- a. Reestructuración del impuesto a la renta personal: disminuyendo deducciones ciegas e introduciendo deducciones razonables por gastos de educación, salud y cargas de familia; asimismo, reduciendo la tasa marginal mínima de 15% a 10%.
- b. Sustitución de exoneraciones de la Amazonía por inversión en infraestructura. Con ello se eliminará los incentivos a la evasión que generan la existencia de las exoneraciones, así como se logrará menores costos de control y administración por parte de la SUNAT.
- c. Rediseño del régimen único simplificado para pequeños contribuyentes.

**Objetivo 4:** Fomento de la equidad a través de un mayor énfasis en la tributación directa. Esto se consigue mediante:

- a. Armonización de las tasas que gravan el impuesto a la renta de las empresas con las tasas que gravan las rentas de capital, para evitar el arbitraje tributario o “disfrazamiento” de rentas.

2/ El actual gobierno redujo recientemente la tasa del IGV a 18% a partir del 1 de marzo.

- b. Perfeccionamiento del impuesto a las ganancias de capital de valores mobiliarios, ya que las ganancias y pérdidas no tienen el mismo tratamiento y existen deducciones que no se justifican con una tasa baja.
- c. Racionalización de las exoneraciones del IGV orientándolas a que sean “pro-pobre”
- d. Ampliación de la base del impuesto predial y del impuesto vehicular. En el actual boom inmobiliario el aumento del valor de la propiedad no se está traduciendo en aumentos de los ingresos propios de las municipalidades, pues el valor de los predios lo determina el Ministerio de Vivienda y no refleja el valor de mercado de los predios. En cuanto a los vehículos se grava a los vehículos nuevos y no a los antiguos.

**Objetivo 5:** Revisión de la tributación del sector minero para compartir beneficios y riesgos en periodos de precios altos y bajos. Esto se consigue mediante:

- a. Mantener la tasa actual del impuesto a la renta.
- b. Modificar la regalía minera para aplicarla con tasas crecientes en función de las utilidades.
- c. Renegociar los contratos de estabilidad jurídica para los proyectos vigentes.

---

3/ La decisión de tener un directorio fue evaluada en 1991 por el equipo técnico conducido por Manuel Estela, conjuntamente con asistencia técnica del FMI. El equipo técnico, en su mayoría proveniente del Banco Central, opinaba que la mejor opción era el Directorio. El FMI opinaba que, al menos en la primera etapa, un directorio podía dilatar la toma de algunas decisiones importantes. De acuerdo con el estudio de Mann (2004), la falta de un directorio y del apoyo que el Superintendente podría recibir del mismo podría ser una debilidad.

**Objetivo 6:** Desincentivo de la contaminación y la nocividad utilizando correctamente los impuestos selectivos. Esto se consigue mediante:

- a. Reestructuración de las tasas del ISC que grava a los combustibles y licores para desincentivar la contaminación y la nocividad.

**Objetivo 7:** Fortalecimiento de las administraciones tributarias nacionales y locales. Esto se consigue mediante:

- a. Consolidación de la autonomía real de la SUNAT. Para ello se propone tres medidas. En primer lugar, otorgar a la SUNAT un grado de autonomía similar a la que tienen otras entidades del Estado, como el Banco Central, la SBS, la Defensoría del Pueblo, o los organismos reguladores, el cual se encuentra consagrado en la Constitución. En segundo lugar, dotar a la SUNAT de un directorio<sup>3</sup>. En tercer lugar, designar al Superintendente por un periodo de 5-7 años, que en todo caso no coincida con el periodo político. Dicha designación debe ser ratificada por el Congreso de la República.
- b. Fortalecimiento de las administraciones tributarias locales incentivando la implementación de SATs en las ciudades grandes.

La implementación de la opción de política propuesta requiere la creación de consensos. Para ello, el documento propone el establecimiento de un Pacto Fiscal, es decir, un acuerdo entre gobierno, partidos políticos, gremios empresariales, trabajadores y sociedad civil en general para acordar cómo obtener, distribuir, utilizar y controlar la utilización de los recursos públicos.

---