

Hacia una política tributaria más eficiente

Valeriano García y José Valderrama

Resumen

La situación fiscal del Perú ha mejorado en los últimos años. Así, el déficit del sector público no financiero se ha reducido de 3,3 por ciento del PBI en el año 2000 a 0,3 por ciento en 2005. Sin embargo, esta mejora contiene elementos temporales como los atribuibles al extraordinario incremento de los precios de los minerales que el Perú exporta, así como a la introducción de nuevos impuestos (a las transacciones financieras y a los activos de las empresas) que legalmente deben eliminarse a fines de 2006. También hubo incrementos en las tasas de los dos principales impuestos a la renta y al valor agregado. Solo en mucho menor medida respondió a mejoras en la administración tributaria. Por otro lado, el aumento sustancial en el gasto público corriente ha continuado, en particular en salarios. Por ello, es preciso adoptar medidas previsoras para que cuando se reviertan las condiciones favorables relacionadas con la actual coyuntura económica la situación fiscal no se deteriore, tomando en cuenta que el gasto público es siempre más inflexible a la baja que el ingreso público.

Si bien puede haber discusión sobre si la presión tributaria es baja o no en el Perú, lo que sí parece indiscutible es que la situación no se debe a bajas tasas impositivas del régimen tributario general peruano, que no son menores que las de los otros países. Para que tenga éxito, la reforma tributaria debe atacar los tres problemas centrales del sistema tributario peruano: (a) la falta de estabilidad en los impuestos y regulaciones tributarias; (b) la alta informalidad y evasión; y (c) la proliferación de exoneraciones regionales y sectoriales.

Una parte importante de la muy variable recaudación impositiva del Perú obedece a los cambios casi permanentes en la política tributaria, modificaciones que aumentan de manera significativa la incertidumbre en las decisiones de inversión del sector privado. La informalidad y la evasión son también bastante elevadas, incluso comparadas con las de la mayoría de los países vecinos. Aun cuando en los últimos años ha habido mejoras, existe un amplio campo para mejorar la administración tributaria. Las exoneraciones no han producido

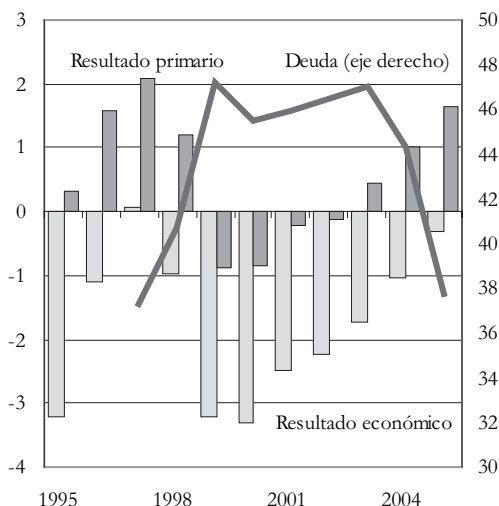
el efecto deseado, y los años recientes revelan las dificultades políticas para reducir estos privilegios, pues su eliminación resulta muy complicada.

Los dos grandes desafíos del Gobierno entrante son: (i) tratar de mantener por lo menos relativamente constantes los ingresos tributarios en relación con el producto en un escenario internacional menos favorable, y (ii) mejorar en forma significativa la equidad del régimen tributario y eliminar las distorsiones. Las opciones de política concretas que se proponen se dirigen a enfrentar estos dos grandes desafíos, incluyendo normas que reemplacen los impuestos transitorios, que eliminen gradualmente las exoneraciones con límites severos a nuevas iniciativas y el establecimiento de regulaciones para reducir la proliferación de modificaciones tributarias sin sustento técnico.

I. Introducción

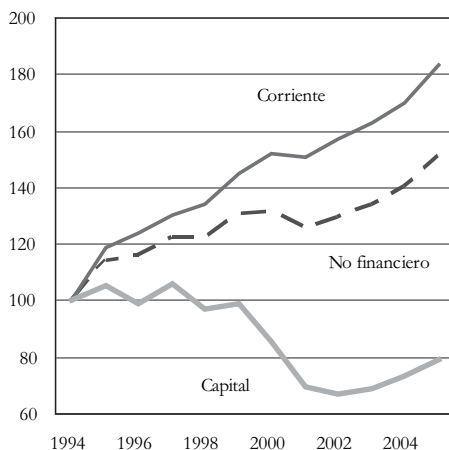
Durante los últimos años el déficit del sector público no financiero se ha reducido significativamente: de 3,3 por ciento del PBI en el año 2000 a 0,3 por ciento en 2005. Ello, junto con el alto crecimiento económico, las bajas tasas de interés en el mercado mundial y la apreciación del sol que prevaleció en este periodo, ha significado una notoria reducción de la deuda pública como participación del producto, como se ilustra en el gráfico 1.

Gráfico 1. Déficit del sector público no financiero y deuda pública (Porcentaje del PBI)



Fuentes: BCRP y MEF.

Gráfico 2. Gastos no financieros del gobierno general en términos reales (1994 = 100)*



* Deflactado por el IPC promedio anual.

Fuentes BCRP e INEI.

Sin embargo, estas cifras esconden una situación algo menos auspiciosa, debido a que:

- Primero, la reducción del déficit ocurrió por una mayor recaudación tributaria en gran medida atribuible a factores transitorios. Una buena parte de este aumento está ligada a los extraordinarios incrementos de los precios de los minerales que el Perú exporta y a la posición en el ciclo de la economía, en un contexto internacional muy favorable. Además, respondió a la introducción de nuevos impuestos (el de las transacciones financieras y los basados en activos de la empresa) que legalmente deben eliminarse por completo a fines de 2006 —además del incremento de las tasas de los principales impuestos: renta y al valor agregado—. Solo en mucho menor medida obedeció a mejoras en la administración tributaria.
- Segundo, los gastos corrientes del gobierno general¹ se han incrementado severamente, sobre todo en los dos últimos años. Como se muestra en el gráfico 2, desde mediados de la década de 1990 una parte considerable de estos aumentos fueron en gastos corrientes, lo que está provocando una mayor inflexibilidad en el presupuesto.² Los gastos de capital crecieron a un ritmo menor, con lo que su participación en el PBI se ha retraído a un preocupante nivel menor de 3 por ciento.

1 El gobierno general comprende tanto al Gobierno Central como a los gobiernos subnacionales.

2 Adicionalmente, se están otorgando compromisos futuros de gasto, como homologaciones de sueldos públicos que deberán realizarse gradualmente y al inicio de grandes proyectos de inversión en los que los gastos en que se incurrirá se contabilizan con un desfase, incluyendo proyectos dentro de esquemas de asociación pública-privada (APP).

Resumiendo, es posible afirmar que la mejora en el balance fiscal puede revertirse en el futuro. Primero, porque es previsible un contexto internacional menos favorable, con menores precios internacionales de los minerales, lo que afectará en forma significativa la recaudación tributaria. Segundo, porque los impuestos transitorios tendrán que ser sustituidos por otras fuentes para no perder recaudación, con un costo político que se ignora si la siguiente Administración está dispuesta a asumir. Tercero, porque los incrementos en los gastos públicos otorgados (además de compromisos de gastos futuros que todavía no se reflejan en el gasto de estos últimos años) limitan severamente el grado de libertad para adoptar una política austera sin perjudicar el crecimiento.

Es por ello importante que en lo que queda de este periodo de bonanza se adopten medidas de disciplina fiscal, para poder mantener en el futuro un déficit en línea con la ley de responsabilidad fiscal, y que no se revierta la reducción de la deuda alcanzada ni, lo que sería más grave, se socave la sostenibilidad fiscal de mediano plazo. Es pues preciso no repetir un grave error cometido en el pasado en el Perú³ y otros países en desarrollo: el de no haber ahorrado los ingresos transitorios adicionales generados en las épocas de bonanza. Solo con estos ahorros se abren las posibilidades de financiar y evitar restringir en demasía los gastos en las épocas menos buenas (es decir, para crear los espacios que permitan una efectiva política fiscal contracíclica). En vista de la gran volatilidad de una economía como la peruana y su todavía alto endeudamiento, hay que limitar los incrementos en los gastos del Gobierno en las épocas buenas (y generar superávits fiscales) para no agravar la situación en las épocas más críticas.

II. Estructura y tendencias en el sistema tributario

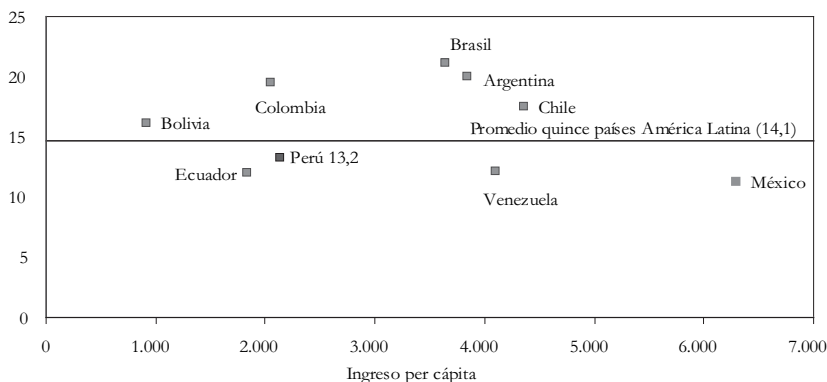
Nivel y su comparación internacional

Numerosos analistas consideran que el Perú tiene ingresos tributarios relativamente bajos. Esto puede ser confirmado por el gráfico 3, que da cuenta de la presión tributaria de los países de la región, en la que el Perú tiene una posición menor que la del promedio. Sin embargo, si se excluyeran los países petroleros (México y Venezuela), el gráfico mostraría una línea de ajuste de pendiente positiva por la cual la presión tributaria en el Perú reflejaría básicamente su relativo menor desarrollo económico. En otras palabras: el Perú presenta una presión tributaria inferior al promedio de la región, pero también un ingreso per cápita inferior al promedio.⁴

3 Como lo puso de relieve un estudio anterior del Banco Mundial y el BID (2002).

4 Hay que tener presente que esta es solo una comparación de la presión tributaria entre países, en este caso de los de la región —y tómesese en cuenta que la presión tributaria en América Latina es menor de la que prevalece en el resto del mundo, aun corrigiendo por el relativo grado de desarrollo (Perry y otros 2006). Como señala Tanzi (2000), es imposible determinar un nivel óptimo tributario. Lo que hay que evitar son los extremos. Por un lado, un alto nivel probablemente comience a perjudicar el crecimiento económico,

Gráfico 3. Ingresos tributarios del gobierno general, 2003*
(Porcentaje del PBI)



* No incluye contribuciones a la seguridad social. La información para el Brasil, Venezuela y el promedio de quince países corresponde al año 2000.

Fuente: FMI (diversos *Staff Report*), Banco Mundial (GNI per cápita, calculado usando el método Atlas) y el SII de Chile.

Si bien, como ya se dijo, puede haber discusión sobre si la recaudación es baja o no, lo que sí parece evidente es que la situación no se debe a bajas tasas impositivas del régimen tributario general peruano, que no son menores que las de los otros países. Así, la tasa general del impuesto al valor agregado (impuesto general a las ventas-IGV en el Perú) de 19 por ciento está entre 3 y 4 puntos porcentuales por encima del promedio en América Latina. La tasa del impuesto a la renta de las empresas (aun sin considerar el tributo por la distribución de dividendos) y las personas es de 30 por ciento, también mayor que el promedio de América Latina.⁵

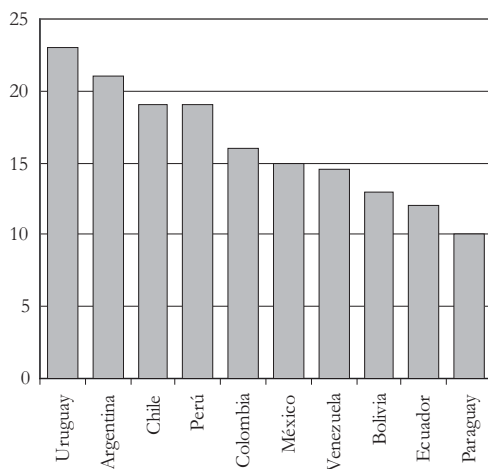
Los gráficos 4 y 5 muestran que el Perú tiene tasas impositivas altas relativas comparadas con las del resto de la región.

La recaudación es seriamente afectada por una baja base tributaria. En particular, esta se debe a dos problemas centrales del sistema tributario peruano: por un lado, la informalidad y el alto grado de evasión; por el otro, la proliferación de exoneraciones y otros

especialmente si viene acompañado de un uso ineficiente del gasto público. Por otro lado, un nivel muy bajo no permitiría financiar los gastos públicos «esenciales» que también son un obstáculo al crecimiento.

- 5 Según Cárdenas y otros (2005), el promedio simple de las tasas de diecinueve países de América Latina y el Caribe en el año 2002 fue de 15,4 por ciento para el IVA, casi 20 por ciento para el impuesto a la renta a las empresas y 26,4 por ciento para el impuesto marginal a la renta de personas. Según Gómez-Sabaini (2005), el promedio simple de dieciocho países de América Latina en el año 2004 fue de 14,8 por ciento para el impuesto al valor agregado (IVA), 26,6 por ciento para el impuesto a la renta a las empresas, y 28,8 por ciento para el tope máximo a la renta de las personas.

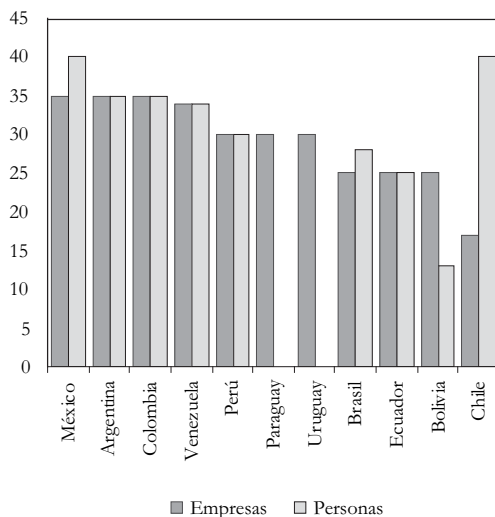
Gráfico 4. Tasa del impuesto al valor agregado* (Porcentajes)



* Data para 2002, excepto actualizaciones para Chile y el Perú. Excluye al Brasil, porque este país tiene tasas múltiples (de 7 por ciento a 25 por ciento).

Fuente: Price Waterhouse Coopers, *Worldwide Summaries, 2002-2003*.

Gráfico 5. Tasa del impuesto a la renta de empresas y personas* (Porcentajes)



* Data para 2002, excepto actualizaciones para el Perú y Chile. Excluye tasas impositivas por distribución de utilidades de empresas en Chile y el Perú. Tasas máximas para el impuesto a las personas.

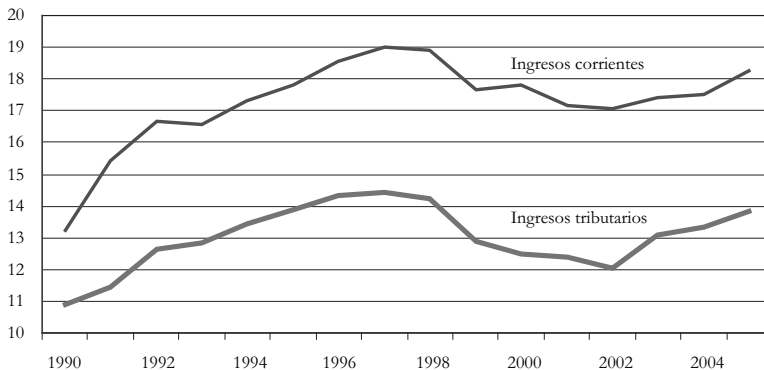
Fuente: Price Waterhouse Coopers, *Worldwide Summaries, 2002-2003*.

tratamientos diferenciados, que erosionan la base tributaria. Antes de analizarlos con mayor detalle, se revisará la tendencia del sistema tributario en el tiempo, que revela un tercer problema crítico del sistema peruano: su falta de estabilidad en las reglas de juego por permanentes cambios tributarios.

Tendencias y fluctuaciones

El sistema tributario se modernizó con las reformas introducidas a inicios de la década de 1990, en especial cuando se redujeron 68 tributos con una serie larga de escalas y excepciones a un sistema basado sustancialmente en cuatro impuestos: renta (a las personas y a las empresas), al valor agregado, selectivo al consumo y a las importaciones. A la vez, se institucionalizó el sistema administrativo, proceso en el que destaca la puesta en marcha de un ente autónomo para la recaudación, administración y fiscalización (SUNAT),⁶ a la vez que se reforzaba su labor con modificaciones al código tributario. Estas reformas trajeron resultados positivos, incluyendo un incremento considerable en la recaudación. De esta manera, la recaudación tributaria aumentó significativamente, y los ingresos tributarios del gobierno general pasaron de menos de 11 por ciento del PBI en 1990 a 14,4 en 1997. Como se ilustra en el gráfico 6, hay una fuerte tendencia positiva en la recaudación desde principios de la década de 1990 hasta 1997. A partir de este último año se registró una sustancial baja, pero en el año 2003 se recuperó este impulso positivo.

Gráfico 6. Ingresos corrientes del gobierno general e ingresos tributarios* (Porcentaje del PBI)



* Los ingresos tributarios excluyen las contribuciones a la seguridad social, el impuesto a los activos de las empresas públicas y las regalías (consideradas dentro de los ingresos no tributarios).

Fuentes: BCRP y SUNAT.

6 La SUNAT se encargaba de los impuestos internos, mientras Aduanas se responsabilizaba de los ingresos tributarios que se recolectaban por las importaciones (incluyendo el cobro correspondiente por el IGV y los impuestos selectivos). El año 2003 se fusionaron las dos instituciones, y las labores de Aduanas fueron absorbidas por la SUNAT.

Luego de la reforma sustancial (*overhaul*) de principios del decenio de 1990 el sistema tributario ha sufrido continuos cambios incluyendo algunos que lo han complicado, segmentado y hecho menos eficiente y justo.⁷ Podemos diferenciar dos etapas:

- **1996-2001:** desde 1996 hasta la primera mitad de 2001 se adoptaron una serie de medidas que, en general, rebajaron tasas, pero en muchos casos diferenciando entre sectores o regiones. A partir de 1998 se percibe una reducción en la recaudación tributaria como proporción del producto. Si bien parte de esta reducción se debió al efecto de la crisis internacional (y El Niño) sobre la economía peruana, también es cierto que ella respondió a la serie de acciones que recortaron los ingresos tributarios. Al respecto, destacaron la incorporación de exoneraciones que diferenciaban entre zonas geográficas (como las introducidas con las leyes de la Amazonía y la que puso en marcha las zonas de régimen especial CETICOS) y otras que otorgaron privilegios sectoriales (de las cuales la más llamativa fue la reducción de la tasa de la renta y al IGV a unidades productivas agrícolas con ventas menores a un umbral).⁸
- **2002-2005:** con el inicio del Gobierno del presidente Toledo a mediados de 2001 se revierte esta tendencia a disminuir tasas tributarias. A partir de la segunda mitad de 2001 se inició un periodo en el cual se incrementaron en términos netos las tasas tributarias (de renta y del IGV) y se crearon nuevos impuestos (impuesto a las transacciones financieras [ITF] y la reinstalación de un impuesto basado en activos), solo en parte compensado con la reducción en otros (eliminación del impuesto a las planillas, reducción de aranceles y de la tasa del impuesto selectivo al combustible).

Como se puede ver, la recaudación tributaria es muy fluctuante en el Perú. Solo una parte de la variación se debe a la relativa volatilidad en la producción y la demanda interna. Todo indica que muchas de las fluctuaciones se explican por cambios en la política tributaria, de las cuales un buen número no intentaban amenguar el efecto del

7 Hay que recordar que para que un sistema tributario sea adecuado se necesita que sea: (i) eficiente (para lo cual en general se debe tratar de dar un trato uniforme, no discriminando entre sectores o regiones, para así no generar distorsiones arbitrarias en la toma de decisiones de los agentes económicos); (ii) equitativo, esto es, debe dar un trato igual a los que tienen similar ingreso pero permitir al mismo tiempo una cierta progresividad por la que paguen una proporción mayor los que más tienen; (iii) transparente, basado en reglas explícitas y no sujetas a discrecionalidad; (iv) simple y fácil de administrar, minimizando tanto los costos del contribuyente para pagar sus contribuciones como los de la administración para recolectarlos; y, (v) estable, para que incentive las inversiones al mejorar el clima de confianza y seguridad.

8 En el anexo 1 se presentan las principales modificaciones al sistema tributario de la última década, y en los anexos II y III se elaboran estimados de su costo fiscal en los subperiodos 1997-2000 y 2001-05.

ciclo sino que estaban ligadas a otros propósitos (elecciones, incentivar o disminuir presiones de gasto).⁹

Así, pues, la evolución de los últimos diez años ilustra los cambios constantes en las normas y en el sistema tributario, que han afectado la estabilidad y la certidumbre. No debe extrañar entonces que haya una percepción generalizada de inestabilidad que perjudica las decisiones de inversión. Por ello, creemos que junto con medidas que aumenten la base tributaria se deben dictar otras orientadas a atacar la inestabilidad del sistema tributario.

III. Los tres problemas centrales: las exoneraciones, la informalidad (y evasión) y el continuo cambio de reglas

Exoneraciones

Las exoneraciones tributarias traen altos costos a la economía, que se pueden resumir en los siguientes cuatro: (i) menores ingresos fiscales que los demás ciudadanos, a la larga, se ven obligados a pagar (al tener que sufragar más impuestos o al recibir menos bienes públicos); (ii) implican en general un menor crecimiento económico, pues conllevan distorsiones arbitrarias entre actividades o regiones y así, en general, conducen a una menos adecuada asignación de los recursos que afecta la eficiencia de la economía; (iii) incrementan en forma sustancial la carga administrativa, que podría dedicarse a otros fines más productivos para la economía (como reducir la evasión tributaria y el contrabando); y (iv) costos sociales que conllevan estos privilegios en la búsqueda de generar rentas no productivas y que incluso pueden derivar en actos de corrupción.¹⁰

La SUNAT estima el costo fiscal de las exoneraciones en algo más de 2 por ciento del PBI,¹¹ pero reconoce que este estimado es solo potencial, de manera que la eliminación de todas ellas incrementaría la recaudación en un monto significativamente menor.¹² Pero las exoneraciones se deben racionalizar pensando menos en el beneficio fiscal de corto

9 La desviación estándar del crecimiento real de los ingresos tributarios es aproximadamente 50 por ciento más alta que la del crecimiento del PBI o la demanda interna, lo que no puede ser explicado solamente por la elasticidad de los ingresos tributarios (estimada entre 1,09 y 1,15 en diversos estudios).

10 Para un desarrollo de estos costos y, en general, la mala experiencia de los incentivos tributarios en los países en desarrollo, véase en especial Zee y otros 2002.

11 El estimado de la SUNAT excluye las exoneraciones y beneficios tributarios a los impuestos de los gobiernos locales, los subsidios cruzados en servicios públicos, y la inafectación y excepciones de impuestos a entidades del Gobierno (incluso en actividades en las que también participa el sector privado, como servicios de salud incluyendo la entidad de seguridad social, y algunas exoneraciones específicas como la del impuesto a las transacciones financieras por los bonos emitidos por el Gobierno).

12 En un estimado de la SUNAT (publicado como anexo en el *Marco macroeconómico multianual, 2006-2008*) se reconoce que con la capacidad administrativa actual se podría

plazo y más en la eliminación de los otros costos ya mencionados, que perjudican notoriamente al sistema tributario (esto es, la importancia de la eliminación de exoneraciones no hay que verla en un sentido fiscalista). Incluso, la eliminación de un buen número de exoneraciones muy probablemente tenga que venir acompañada de incrementos en el gasto para compensar sus efectos inmediatos en los grupos afectados más vulnerables.

Los cuadros 1 y 2 muestran el estimado oficial de los costos fiscales de los gastos tributarios, por tipo de impuesto y por tipo de exoneración (regional, sectorial o general), e intentan señalar el grado de dificultad que provocaría la eliminación de exoneraciones específicas.¹³

Cuadro 1. Estimado de los gastos tributarios, según impuesto (Como porcentaje del PBI)

	<i>Costo potencial</i>	<i>Impacto corto plazo</i>
Impuesto al valor agregado (IGV)	1,62	0,88
<i>De los cuales</i>		
Agropecuario	0,44	0,14
Amazonía	0,61	0,25
Impuesto selectivo al consumo	0,21	0,21
<i>De los cuales</i> Amazonía	0,06	0,06
A las importaciones	0,17	0,17
Impuesto a la renta	0,24	0,24
Total	2,24	1,50

Fuente: SUNAT.

Los últimos años revelan las dificultades políticas que acarrea la reducción de estos privilegios: una vez que se otorgan, son muy difíciles de eliminar. Ello a pesar de la amplia divulgación de los costos que conllevan a la sociedad en su conjunto y de los análisis que muestran los escasos beneficios que traen a los grupos privilegiados; además de un amplio consenso manifiesto por racionalizar las exoneraciones.¹⁴ Si bien se han eliminado un par

recaudar, como mucho, dos tercios del estimado potencial. Apoyo Consultoría (2003) calcula un valor más cercano a la mitad del estimado potencial (que parece más realista). Estas diferencias entre el potencial y un estimado más realista se explican básicamente por las dificultades para recaudar el IGV de los productos agropecuarios y en la Amazonía.

13 Por las diferentes metodologías utilizadas, no es viable hacer una comparación internacional. Sin embargo, llama la atención la fuerte concentración de gastos tributarios en los impuestos indirectos (especialmente el IGV) en el Perú, que constituyen un 90 por ciento del costo potencial.

14 Desde principios de esta década se identificaron y cuantificaron los costos de las exoneraciones, que se revisan y publican anualmente por la SUNAT y el MEF en el *Marco macroeconómico multianual*. Asimismo, se han realizado análisis de las principales

de exoneraciones, en los últimos años su número se ha incrementado.¹⁵ Asimismo, la de extender los periodos de vigencia de las exoneraciones sin mayor análisis ha seguido siendo la norma usual (incluso en el caso de Zafra Tacna por un plazo mayor de los tres años que se estableció como máximo en una reciente modificación al Código Tributario).

Cuadro 2. Resumen de las exoneraciones tributarias*

Tipo	Principales exoneraciones	Costo fiscal**	Grado de dificultad
Regionales		0,41	
	Amazonía: IGV, excepto ventas región	0,09	Bajo
	Amazonía: IGV ventas región	0,16	Medio
	Amazonía: ISC a combustibles	0,07	Medio
	Zonas francas: IGV e ISC a vehículos	0,06	Medio
Sectoriales		0,76	
	Agricultura: IGV a productos e insumos	0,18	Alto
	Transporte: IGV e ISC terrestre	0,08	Bajo
	Construcción: IGV ventas hasta 30 UIT	0,02	Medio
	Depreciación acelerada	0,02	Bajo
	Educación (varios, incluyendo libros)	0,20	Alto
Generales		0,37	
	Impuesto a los intereses	0,02	Bajo
	Drawback arancelario	0,17	Bajo
Total			1,55

* Listado y estimados oficiales de la SUNAT. Incluye el no pago por IGV de instituciones financieras pero que por imposibilidad práctica y posible costo fiscal es discutible su inclusión en esta lista.

** Estimado oficial de posible recaudación con la actual capacidad de administración.

Fuentes: SUNAT y MEF (*Marco Macroeconómico Multianual, 2006-2008*).

En este sentido, para llevar a cabo una auténtica y efectiva racionalización de las exoneraciones tributarias no basta con promulgar una nueva ley que vaya en esa dirección, como tampoco es suficiente la no renovación o eliminación de exoneraciones hoy

exoneraciones, y ha quedado en evidencia que estas no han generado impactos económicos importantes en los sectores o regiones supuestamente beneficiados (al respecto, véase el excelente estudio de Apoyo Consultoría 2003). El aprobado Plan de Competitividad incluye como una acción específica la racionalización de las exoneraciones y beneficios tributarios, como reflejo del amplio deseo de por lo menos moderar estos privilegios.

- 15 Entre las exoneraciones suprimidas en años recientes destacan la que elimina el trato preferencial en relación con el impuesto a la renta y el IGV del que gozaban unidades agrarias con ventas menores de 50 UIT. Por otro lado, entre las nuevas exoneraciones (además de la extensión del plazo) resaltan la devolución del ISC a transportistas terrestres interurbanos y la pesca, y las exoneraciones establecidas en la Ley del Libro.

vigentes. Se necesita de un amplio consenso y de un compromiso serio de los distintos grupos políticos para garantizar que se respetará la racionalización sin excepciones banales y que las pocas exoneraciones remanentes se limitarán a aquellas claramente justificadas con un riguroso estudio económico de costo-beneficio que demuestre la existencia de una externalidad económica que es preciso atacar, y con una periodicidad no mayor de tres años que solo pueda ser renovada a partir, también, de estudios rigurosos.¹⁶ Estos deben ser casos muy limitados, e incluso antes de aceptarlos se debe descartar la posibilidad de recurrir a un subsidio directo en el presupuesto en lugar de la exoneración.

La alternativa del subsidio transparente es muchas veces superior, pues no se trata de un subsidio ciego como de hecho son las exoneraciones. De esta forma por lo menos no se disfraza el costo de la exoneración y, a la vez, el subsidio transparente permite tener un mayor conocimiento de los beneficiados, lo que seguramente ayudará a tomar decisiones futuras más acordes con los deseos de la sociedad.

Para las exoneraciones hoy existentes, en la medida de lo posible se debe respetar el compromiso por los plazos ya establecidos. Por ello, se sugiere dejar vencer las actuales exoneraciones que tengan un plazo de vigencia de un máximo de tres años. A la vez, se deben iniciar negociaciones con las regiones y sectores para que se reemplacen las exoneraciones existentes con plazos mayores de tres años por gastos en montos equivalentes pero que traigan mayor beneficio a la población objetivo.

Se debería imitar el acuerdo con el Gobierno Regional de San Martín, por el cual se eliminaron tres exoneraciones (dos en forma inmediata) a cambio del compromiso del Gobierno Nacional de destinar recursos para la inversión en infraestructura concreta. Una gran desventaja de la Amazonía es su enorme distancia de los mercados por razones geográficas, por lo que mejoras en la infraestructura con seguridad generarían un mayor impacto positivo en su población que las exoneraciones existentes. Asimismo, algunas exoneraciones tendrán que ser eliminadas de manera gradual y con ciertos programas de ayuda focalizados en los sectores más desprotegidos (por ejemplo, eliminación del subsidio a los combustibles en la selva).

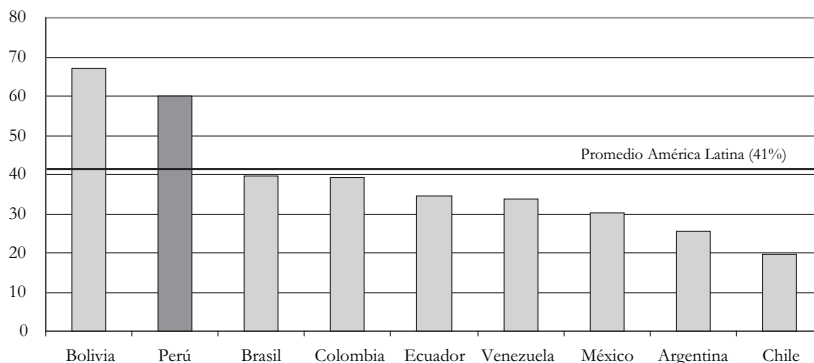
Tan importante como la racionalización de las exoneraciones explícitas es reducir otros tipos de beneficios tributarios que también discriminan entre contribuyentes. Al respecto, es preciso limitar las amnistías y fraccionamientos tributarios con tratamiento privilegiado para los que incumplen con sus obligaciones a tiempo, lo que, además, desfavorece la cultura de buen pagador.

16 Dado que las exoneraciones y otros beneficios tributarios son gastos tributarios, las modificaciones y las extensiones de plazos no deberían ser hechos por iniciativa del Congreso (que no tiene iniciativa para aumentar el gasto público). Si bien hay cierto sustento legal en lo antes dicho, quizá impulsar su estricto cumplimiento pueda traer revuelo político, por lo que hay que hacerlo con cuidado. Además, ello no resuelve el problema en sí, pues la mayoría de las nuevas exoneraciones salen de propuestas del Ejecutivo. Como parte de un ataque frontal a las exoneraciones sí se podría considerar una cláusula en esta dirección que se incluiría en una norma de muy alta jerarquía (de desarrollo constitucional) de difícil modificación.

Informalidad y evasión

El Perú es uno de los países de la región con mayor informalidad: aquí esta es casi 50 por ciento más alta que el promedio regional, y más de tres veces superior a la de los países desarrollados. El único país de América Latina con mayor informalidad que el Perú es Bolivia, como se ilustra en el gráfico 7.

**Gráfico 7. Estimado de la informalidad (1999-2000)
(Porcentaje del PBI)**



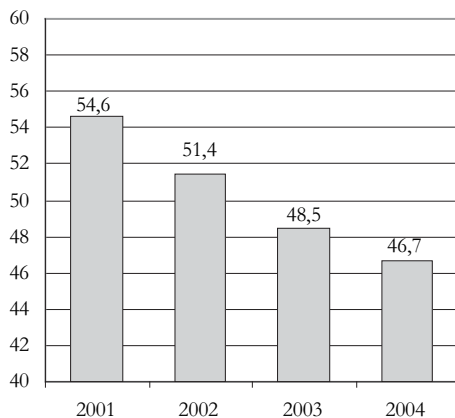
Fuente: Schneider 2002.

No es de extrañar que esta elevada informalidad conduzca a una considerable evasión tributaria y explique el porqué a pesar de las altas tasas la recaudación tributaria es vista como relativamente baja. Pero hay que tener presente que la informalidad y la evasión es cuestión de grados, y que esta última no ocurre solo en las empresas o personas totalmente informales.

En una economía tan informal, no debe extrañar que se enfatice (con justificación) el uso intenso de impuestos indirectos, pues ellos son más fáciles de administrar y un poco más difíciles de evadir. En el caso de proporcionar insumos al sector formal que tributa, el hecho de que no haya crédito fiscal hace que el impuesto al valor agregado igual termine por pagarse. Cuando lo informal es la venta final, por lo menos se paga por los insumos que se adquieren del sector formal. Los impuestos indirectos se pagan en forma más generalizada que los directos. Así, una encuesta a microempresas y pequeñas empresas (de menos de cuarenta empleados) revela que ellas tienden a pagar más el impuesto indirecto (IGV) y las obligaciones municipales, y que le dan menos importancia al pago de los impuestos a la renta y a las planillas (este último ya derogado). Para el total de las empresas encuestadas que se acogen al régimen general tributario, casi 80 por ciento declaró pagar IGV, mientras solo cerca de 10 por ciento hizo lo mismo con el impuesto a la renta (Jaramillo 2002).

Algunas medidas adoptadas por el Gobierno del presidente Toledo han reducido la evasión, especialmente la del IGV. A partir de 2002 se introdujeron los sistemas de retención, detracción y percepción por los cuales se retiene una parte significativa de lo

Gráfico 8. Estimado del grado de incumplimiento del IGV (Porcentaje de la recaudación potencial)



Fuente: SUNAT.

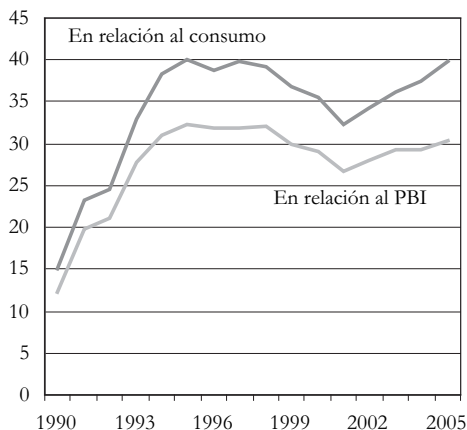
que debería pagar por su valor agregado el sector menos formal en sus relaciones comerciales con los denominados buenos contribuyentes (por lo general gran contribuyente con un buen récord de cumplimiento de obligaciones).

Tales medidas han dado resultados positivos sobre la recaudación y han reducido la evasión. Esta mejora se puede ver en el gráfico 8, que presenta un estimado de pérdida por incumplimiento y muestra indirectamente el incremento en la recaudación efectiva del impuesto al valor agregado para los años 2001 a 2004.¹⁷ Según estos cálculos, las pérdidas por incumplimiento se han reducido a un ritmo de algo más de 2 puntos porcentuales anuales, cosa que merece ser destacada.

A pesar del éxito obtenido gracias a estas medidas administrativas, si se desea expandir estos sistemas hay que actuar con mucha cautela, porque tal éxito estriba en un número reducido de contribuyentes que hacen de agentes retenedores o perceptores o que depositan las detracciones, a los cuales la SUNAT debe seleccionar bien y controlar que efectivamente ingresen al fisco lo que corresponde. Un problema adicional es que las tasas

17 La recaudación efectiva, como el grado de incumplimiento, se obtiene al comparar la recaudación por el IGV (neta de devoluciones) con una base potencial. Esta base potencial se estima sumando al PBI nominal las importaciones y restando las exportaciones (por ser un impuesto establecido con base en el destino), restándoles la inversión privada (fija y en inventarios) por ser sujetos a créditos fiscales (al ser un impuesto al consumo) y las exoneraciones y otros elementos cuyo valor agregado no está sujeto al impuesto (como pequeños contribuyentes del régimen RUS, alquiler de vivienda, servicios gubernamentales y de educación). Silvani y otros (2005) presentan estimados con similar tendencia; sus niveles son distintos en parte por diferente base potencial, pues no excluye las exoneraciones tributarias, al tratar de medir tanto el impacto por evasión como por exoneraciones.

Gráfico 9. Coeficientes de eficiencia en recaudación del IGV (Porcentaje del consumo y del PBI)



Fuentes BCRP e INEI.

relevantes deberían ser distintas para diversas actividades, dadas las diferencias en el grado de integración, entre otros factores, lo que complicaría aún más el control del sistema. Para evitar una multiplicidad de tasas y casos particulares, el sistema debe establecer un mecanismo de prontas devoluciones de excesos debidamente comprobados.

Un gran reto de la administración tributaria consiste en continuar mejorando el cumplimiento en el pago de los tributos a pesar del posible agotamiento de la ampliación de estos sistemas de retenciones y también quizá con un entorno macroeconómico menos favorable. Sin embargo, hay todavía mucho espacio para mejorar la recaudación tributaria introduciendo mejoras administrativas incluso en el IGV, que es aquel en el que más se ha avanzado. Como se ilustra en el gráfico 9, el coeficiente de eficiencia en la recaudación del IGV en el Perú, si bien ha aumentado en los últimos años, todavía no alcanza los picos de mediados de la década de 1990. Además, en comparación con otros países de América Latina, el Perú aún tiene un coeficiente relativamente bajo (y un tercio menor que el de Chile y los países desarrollados).

Ante la dificultad para extender estos sistemas de control por intermedio de retenciones realizadas por ciertos agentes y similares, otra manera de mejorar la administración consiste en hacer un uso mayor de presunciones en la fiscalización.¹⁸ La utilización de presunciones es especialmente importante en el caso del impuesto a la renta, en el que la fiscalización es más complicada. En esta dirección, se recomienda considerar la posibilidad de reemplazar el ITAN (un sistema de adelanto del impuesto a la renta que grava a

¹⁸ Véase, en particular, Baca 2000 y Silvani y otros 2005 para un detalle de propuestas de medidas concretas sobre administración tributaria.

partir de los activos netos de depreciación) por un verdadero sistema de impuesto mínimo también basado en los activos que faculte un pago menor en periodos críticos de la empresa pero que evite que se deje de pagar al fisco por un periodo prolongado.

Por último, hay que evitar caer en la tentación de introducir regímenes especiales, por lo general a tasas menores, aplicables a grupos específicos (pequeñas empresas o al sector agrícola, por ejemplo), creyendo que así se va a incrementar la recaudación al facilitar la posible incorporación de nuevos contribuyentes con tasas más bajas. La experiencia internacional —y la peruana de la década de 1980— revela que estos regímenes especiales en general no funcionan. En particular, sistemas como el actual RUS (régimen simplificado para muy pequeñas entidades), por el que se paga un solo impuesto, no deben hacerse más extensivos.¹⁹ Incluso se debe pensar en reducir su cobertura disminuyendo el nivel máximo permisible para aplicar al RUS y adoptar medidas que favorezcan la graduación de las empresas hacia el régimen general o el especial de renta para, así, por lo menos incluirlos en el sistema del IGV (Ruiz de Alonso 2001).

Los pequeños contribuyentes, en cambio, deben ser aliviados del costo de reportes con un sistema contable simple y mecanismos que disminuyan el costo que deben pagar por registrar sus operaciones y cancelar sus obligaciones.

Inestabilidad jurídica y tributaria

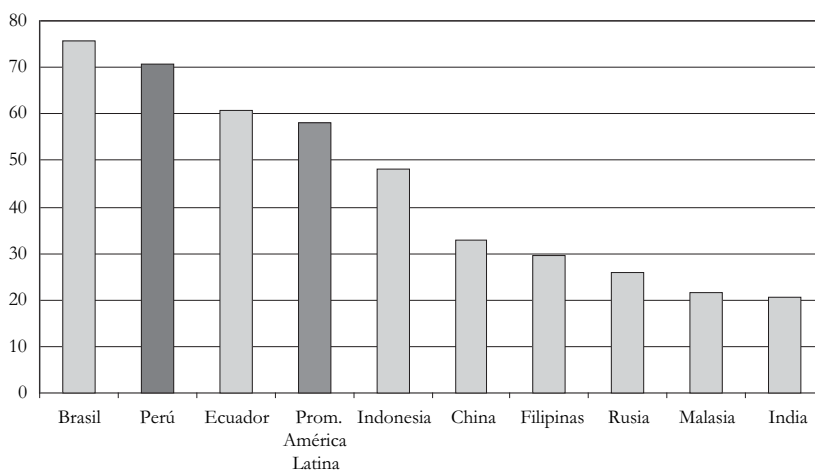
La inestabilidad jurídica, incluyendo la tributaria, es un serio problema en el Perú. Las encuestas aplicadas a empresarios revelan su preocupación por la inestabilidad en las reglas de juego en general. Así, una consulta hecha por encargo del Banco Mundial y la CAF a empresarios de 576 firmas industriales muestra que perciben una alta inseguridad en relación con las «leyes, políticas y regulaciones del Gobierno». En particular, 79 por ciento de los encuestados manifestó que las normas eran mediana, fuerte o completamente impredecibles (Haggarty y Ruiz 2003). Los que consideraron las leyes y regulaciones como muy o completamente impredecibles representaron 37 por ciento de los encuestados. Como es natural, esta percepción perjudica la inversión, y así lo demuestra el citado estudio de Haggarty y Ruiz, que concluye que las firmas con mayor percepción de incertidumbre son las que con menor frecuencia hacen inversiones de largo plazo, y son las que con mayor frecuencia tienen equipos más viejos. A partir de un análisis estadístico, encuentran que por cada punto de incremento en la incertidumbre (en una escala de 1 al 5) las empresas reducen el porcentaje de equipo con una edad menor de 5 años en 5,2 por ciento. Ello implica, a su vez, una reducción de 16 por ciento en la inversión en nueva maquinaria. Y aunque es necesario tomar estos datos cuantitativos con precaución, indican con claridad la dirección y la importancia del efecto. La dirección negativa es fuerte cuando se relaciona la incertidumbre de la política económica y las regulaciones sobre la inversión en nuevas maquinarias, en la adopción de nuevas tecnologías y en el entrenamiento de sus trabajadores.

19 Véase al respecto en especial el reciente estudio de Shome (2004).

Otra encuesta realizada por la Universidad de Lima entre septiembre y octubre de 2005 a 240 presidentes de directorio de las principales mil empresas peruanas confirma la preocupación por la inestabilidad jurídica. Un 47 por ciento de los entrevistados estima que la mayor debilidad del Perú para desarrollar actividades empresariales es la inseguridad jurídica, incluso por encima de la inseguridad política (37 por ciento). Un 20 por ciento de los entrevistados considera la falta de estabilidad jurídica como el principal problema que enfrenta la empresa en su relación con el Estado, por encima de la necesidad de modernizar el Estado y sus instituciones, de acelerar los tratados de libre comercio, e incluso mayor que la percepción que afirma que es necesario reducir los impuestos, las contribuciones y otros sobrecostos.

Estos niveles de inseguridad jurídica son muy superiores a los que se perciben por conceptos equivalentes en otros países. Así, encuestas similares hechas por encargo del Banco Mundial revelan que más de 70 por ciento de los empresarios peruanos califican la incertidumbre en política económica y regulatoria como un obstáculo mayor o severo. En contraposición, solo 20 por ciento de los empresarios de la India y Malasia lo considera un obstáculo de tal magnitud, y en la China esta percepción alcanza menos de 35 por ciento.

Gráfico 10. Percepción de incertidumbre en política económica y regulatoria como un severo o mayor obstáculo, comparación internacional (Porcentajes)



Fuente: Banco Mundial, con base en muestras realizadas entre 2002 y 2005 (*Investment Climate Surveys*).

Si bien esta elevada preocupación en el Perú se refiere a la inseguridad jurídica en general, ella es aplicable también a los aspectos tributarios. Esto concuerda con las continuas modificaciones tributarias que se resumen en el anexo I.

En una economía altamente volátil como la peruana es necesario contar con una política fiscal capaz de responder ante imprevistos y tener la flexibilidad para adoptar prontamente medidas correctivas, entre las que se pueden incluir algunos cambios legales en la tributación. Sin embargo, como ya hemos visto, los frecuentes cambios en la legislación tributaria responden muchas veces a otros factores, y tienden a acentuar y no a mitigar la volatilidad inherente a la economía.

Como muestra un estudio del Banco Mundial sobre la institucionalidad en el Perú (Matsuda 2002), en este país hay la propensión a adoptar decisiones con una orientación de corto plazo a pesar de que pueden conllevar resultados adversos en el largo plazo, incluyendo su impacto en el clima de inversión y también en la estabilidad macroeconómica.²⁰

Los cambios significativos en las normas tributarias sin una evaluación seria incrementan severamente la incertidumbre empresarial. Por ello, se plantea la importancia de institucionalizar ciertos filtros para la dación de nuevas normas tributarias, incluyendo su prepublicación y un análisis serio de costo-beneficio que sustente la modificación de la norma, como suele ocurrir en los países desarrollados. Hay que reconocer que el Ministerio de Economía ha tomado conciencia de la importancia de este punto y acaba de divulgar un esquema para mejorar la calidad en los proyectos de normas y regulaciones.

IV. Políticas tributarias actuales y algunas opciones de política

El sistema tributario peruano se nutre en forma sustancial del IGV, que ha aportado alrededor de 40 por ciento de los ingresos tributarios en promedio en los últimos cuatro años. Esta alta participación es ciertamente mayor que en los países desarrollados y algo superior al promedio de los países vecinos (aunque similar a la participación en Chile). Esta alta participación no solo se debe a la relativamente elevada tasa, sino también a la alta informalidad y a la poca capacidad de la SUNAT para fiscalizar el impuesto a la renta.

El impuesto a los ingresos (personas más empresas) participa con cerca de 30 por ciento del total de ingresos tributarios en los años recientes, pero hay que tener presente que especialmente el de las empresas es muy sensible a la situación en la que se encuentre la economía dentro del ciclo económico y, en especial, a los precios de los productos

20 El reporte liderado por Matsuda (2002) pone de manifiesto la falta de restricción en decisiones, especialmente del Ejecutivo, que tienen una orientación de corto plazo. Así, argumenta que: «Peru's institutional environment encourages policy decisions that tend to be oriented toward satisfying narrow and short-term interests, while providing limited constraints on executive decision making. Consequences of the combination of weak incentives for coherent policy-making geared toward long-term, public interests on the one hand, and weak checks and balance on executive decisions on the other, are unpredictability in government policies over time and little progress in institutional development of the state apparatus, which in turn the state's capacity [...] to maintain predictable legal and regulatory environment for private economic activities».

básicos (minerales) que exportamos. En comparación con los países desarrollados, la recaudación en el Perú es menor no tanto por diferencias entre las que se reciben del impuesto a las empresas sino por las diferencias en la recaudación del impuesto a las personas, un mal latinoamericano puesto de relieve por Tanzi y Zee (2000) y por Bird y Zolt (2003).

Finalmente, la participación tanto de los impuestos selectivos (por la reducción de la tasa al impuesto de los combustibles extraordinariamente altos tras la crisis de fines de la década de 1980) como de los otros ingresos (debido a la eliminación gradual del impuesto a la planilla) y, especialmente, de los impuestos al comercio exterior (básicamente por la necesaria apertura), se han reducido con el paso del tiempo.

En este sentido, la variación observada en el largo plazo en la composición de los impuestos sigue la evolución de los demás países del continente y los desarrollados. La menor participación de los ingresos por los impuestos al comercio exterior y, en menor medida, al impuesto a los ingresos, se ha visto compensada por los mayores ingresos por el impuesto al valor agregado (IVA).

Cuadro 3. Ingresos tributarios del Gobierno Central, evolución en el largo plazo (Estructura porcentual)

	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2004
Impuestos a los ingresos y patrimonio	31,5	23,4	21,7	27,1
Impuestos al comercio exterior	25,7	22,8	12,5	10,1
Impuesto al valor agregado*	25,6	17,4	38,1	40,2
Impuesto selectivo	11,5	28,9	19,3	16,0
Otros	5,7	7,5	8,4	6,6
Total ingresos tributarios (% del PBI)	14,2	12,3	13,0	12,6

* Deduce documentos cancelatorios, básicamente ligados a devoluciones a exportadores.

Fuente: BCRP.

El cuadro 3 muestra las tendencias de largo plazo de la estructura tributaria, entre las que destacan:

1. La participación de la recaudación por el **impuesto a los ingresos** muestra una estructura en forma de 'U'. Estos impuestos eran los más importantes en la década de 1970, cuando representaban, en promedio, cerca de 30 por ciento de los ingresos tributarios. Luego, durante el decenio de 1990 su participación declinó unos 10 puntos porcentuales, pero se ha recuperado en lo que va de la presente década (y especialmente en estos últimos años).

La elevada recaudación de la década de 1970 fue el resultado de las altas tasas impositivas (tanto a individuos como a empresas) que prevalecían en dicha época en la mayoría de los países. Estas tasas han disminuido en forma casi constante en los países desarrollados y en la mayoría de los de la región. Regresar a tasas altas de

este impuesto perjudicaría severamente la competitividad de la economía peruana y afectaría la posibilidad de atraer nuevas inversiones, especialmente teniendo en cuenta que la tasa es relativamente alta en relación con la de la mayoría de nuestros vecinos. Incluso se podría argumentar que en el Perú la carga de las empresas es mayor si uno incorpora la obligación de repartir un porcentaje de las utilidades a los trabajadores, que en esencia es una sobretasa al impuesto a la renta que va de 3,5 por ciento a 7 por ciento de renta.²¹

Por otro lado, hay que reforzar su grado de cumplimiento, por lo que resulta importante reintroducir un impuesto mínimo ampliando la base de su aplicación a prácticamente todas las empresas sin distinción de tamaño, y, a la vez, ampliar el número de contribuyentes que aporten al impuesto de las personas.²²

Los continuos cambios en las tasas del impuesto a la renta de las empresas y otros tributos generan incertidumbre, limitan el nivel de las inversiones y cambian probablemente la estructura de las inversiones hacia aquellas con menor maduración y donde no haya tanto fondo hundido en el proyecto, lo que no es conveniente para mejorar la calidad de la inversión y hacerla más productiva.²³

2. El **impuesto al valor agregado** (IGV), que era el segundo más importante en la década de 1970, disminuyó su participación en el decenio de 1980, cuando se hicieron experimentos que redujeron su tasa en forma sustancial en ciertos periodos. Pero desde la década de 1990 se ha convertido en el principal impuesto en el Perú. Esta tendencia de creciente importancia se da en la mayoría de países, donde además de la práctica generalización del uso del impuesto al valor agregado la tasa general ha ido en aumento.

Para el caso peruano, en vista de la amplia informalidad, se considera apropiado priorizar este impuesto, pues trae menos distorsiones y una mejor redistribución

21 Como señalan Kopits y otros (2000), esta participación de los trabajadores en las utilidades puede interpretarse como una sobretasa al impuesto sobre la renta de las empresas afectadas y, a la vez, como una transferencia del Estado a los trabajadores por el monto así percibido. Las empresas con más de veinte trabajadores están obligadas a distribuir utilidades entre ellos en un porcentaje que es función de la actividad (entre 10 por ciento y 5 por ciento). Al ser diferente entre sectores, este requerimiento afecta también la asignación sectorial y la eficiencia económica.

22 En el Perú, el umbral a partir del cual hay la obligación de pagar el impuesto a la renta de las personas es muy alto en relación con su ingreso per cápita, claramente por encima del promedio de la región. Si bien este alto umbral simplifica la administración tributaria, afecta la cultura del pago tributario y su correlato en los servicios que proporciona el Estado. Se propone reducir este umbral pero disminuyendo la tasa impositiva de menores ingresos. Este podría ser un buen impuesto por asignar a los gobiernos subnacionales, por la poca movilidad y por su mayor correspondencia con los beneficios que en educación y salud puedan brindar en el futuro estos niveles de gobierno.

23 Este punto es importante especialmente para sectores como la minería, hidrocarburos e infraestructura, con las altas inversiones que se «hunden» en el proyecto. Para un análisis detallado de la política del sector minero, véase en especial el trabajo de Otto (2002), en el que se subraya la importancia de la competencia de nuevas inversiones en este sector.

horizontal.²⁴ La experiencia, incluida la peruana de la década de 1970, sugiere que la estructura progresiva del impuesto a los ingresos y al patrimonio no tiene efectos significativos sobre la distribución de los ingresos. Probablemente la composición y sobre todo la eficiencia del gasto público influyan más en la distribución del ingreso que la estructura tributaria. Sin embargo, se debe racionalizar las exoneraciones a este impuesto, pues estas perjudican no solo su efectividad y administración sino también su trato diferencial entre sectores y regiones.

3. Los **impuestos al comercio exterior** confirman su participación declinante y actualmente representan solo 10 por ciento de la recaudación tributaria total. Esta tendencia decreciente es la generalizada en el mundo como resultado de la globalización. Y es de esperar y desear que la misma disminuya en el futuro, por una mayor apertura comercial y la firma de nuevos acuerdos comerciales que reduzcan o eliminen las barreras proteccionistas entre naciones. Se trata de un cambio positivo, porque los impuestos a las importaciones o exportaciones repercuten en la buena asignación de recursos, distorsionan las señales de precios creando falsas ventajas comparativas y perjudican la productividad y el crecimiento económico del país.

A continuación se presenta un resumen descriptivo de los principales impuestos, de acuerdo con la prioridad estimada de reformas, con comentarios y sugerencias de cambios para cada uno de ellos.

Principales impuestos, breve descripción y sugerencias de política

Impuesto al valor agregado (IGV)

La tasa es de 19 por ciento (incluyendo 2 puntos porcentuales que se transfieren a las municipalidades, denominado Impuesto de Promoción Municipal-IPM).

Comentarios

Las mayores exoneraciones corresponden a este impuesto (72 por ciento del estimado potencial).

Régimen especial de 4 por ciento pero sin crédito fiscal para arroz pilado.

Opciones de política

- No prorrogar exoneraciones sectoriales, excepto educación y, parcialmente, la primera venta de bienes agrícolas sin añadido industrial.
- Negociar con las regiones la eliminación de las exoneraciones regionales (al estilo de San Martín).
- Eliminar regímenes especiales y no introducir nuevos.

24 Aunque es común escuchar que los impuestos indirectos son menos progresivos que los directos, el estudio de Houghton (2005) sugiere que en el margen el IGV en el Perú puede ser progresivo si es que su mayor recaudación se usa adecuadamente en gastos sociales.

Impuesto a la renta de empresas

Las empresas sujetas al régimen general están obligadas a pagar 30 por ciento de las utilidades al momento de generarlas, y 4,1 por ciento adicional al momento de distribuirlas.

Aquellas empresas con ventas anuales menores de un umbral (240 mil nuevos soles) y que cumplan con otros requisitos pueden acogerse al Régimen Especial de Renta (RER), con una tasa de 2,5 por ciento sobre los ingresos brutos en comercio e industria, y una de 3,5 por ciento en servicios.

Las entidades pequeñas pueden acogerse al Régimen Único Simplificado (RUS), con un pago de un único impuesto (véase otros impuestos).

Comentarios

Principales exoneraciones: intereses y otras ganancias de capital en el mercado financiero nacional y bursátil.

Exoneraciones parciales: tasa de 15 por ciento para agricultura y Zofra Tacna; 0 a 15 por ciento para Amazonía; 0 para exportaciones de los CETICOS.

Además del impuesto a la renta, pero con efectos similares: se obliga a las empresas de más de veinte trabajadores a distribuir un porcentaje de sus utilidades entre sus trabajadores (de 5 por ciento a 10 por ciento, en función del sector).

Empresas en minería y petróleo deben pagar una prima adicional de 2 por ciento de las utilidades para gozar de convenio de estabilidad jurídica.

Opciones de política

- Reintroducir un impuesto mínimo de base ancha sustentado en los activos, constitucionalmente viable, acreditable al impuesto a la renta, y con largo periodo de posible descargo.
- Eliminar exoneraciones sectoriales (al agro básicamente) y regionales, o, por lo menos, introducir una sobretasa compensatoria para que se pague la tasa normal cuando se distribuyan las utilidades.
- Eliminar la obligatoriedad de la distribución de utilidades a trabajadores (difícil de aprobar).

Impuesto a la renta de individuos

Las personas naturales residentes están sujetas a 15 por ciento por ingresos entre 7 UIT y 27 UIT,²⁵ 21 por ciento entre 27 UIT y 54 UIT, y 30 por ciento por ingresos por encima de 54 UIT. Los ingresos por alquileres, y dividendos y similares están sujetos a impuestos retenidos por la fuente de 12 por ciento y 4,1 por ciento respectivamente.

25 Unidad Impositiva Tributaria (UIT) establecida cada año al finalizar el año anterior, y que en general bordea los 1.000 dólares (la UIT para el año 2005 es de 3.300 nuevos soles).

Comentarios

En comparación con otros países, las deducciones al ingreso tributable son bajas y generales.

Opciones de política

- Eliminar la exoneración a los intereses y ganancias de capital, pero en reemplazo del impuesto a las transacciones financieras, que se puede transformar a uno con una tasa mínima (menor a 0,05 por ciento) y como pago a cuenta del impuesto a la renta y deducible de este.
- Reducir el umbral de inafectación de 7 UIT a por lo menos 2 UIT, con la introducción de una cuarta escala más baja (3 por ciento hasta las primeras 7 UIT). Asignación de ingresos por reducción del umbral a los gobiernos regionales dentro del proceso de descentralización.

Impuestos a las importaciones

Existen cuatro tasas arancelarias (0, 4, 12 y 20 por ciento) y una sobretasa (5 por ciento) sobre el valor CIF, con una escala que va desde 0 por ciento hasta 25 por ciento.

La tasa arancelaria promedio es de 10,1 (promedio ponderado por importaciones: 9,4 por ciento). Partidas por tasa arancelaria:

<i>Tasa más sobretasa (%)</i>	<i>N.º de partidas</i>
0	118
4	2.799
12	2.956
17	49
20	759
25	316

Comentarios

Fiscalmente estos impuestos han ido perdiendo importancia; sin embargo, desde el punto de vista microeconómico son aún relevantes, porque su amplia varianza genera distorsiones.

Opciones de política

- Reducir la dispersión arancelaria entre sectores disminuyendo los aranceles altos. En particular, se propone establecer una tasa nominal única de 8 por ciento, en un plazo no mayor de tres años y con un cronograma establecido (especialmente para eliminar las sobretasas y las tasas arancelarias de 20 por ciento y 25 por ciento a un ritmo de uno por ciento al mes).

Impuesto selectivo al consumo

Cubre las ventas de combustibles, bebidas alcohólicas y otras envasadas, cigarrillos y vehículos. El impuesto es específico para los combustibles y la cerveza, y *ad valorem* para los otros.

Comentarios

La tasa específica a los combustibles se debe incrementar en función del índice de precios, pero no hay un mecanismo explícito para ello. Últimamente ha disminuido para mitigar el efecto del aumento de sus precios internacionales.

Los vehículos introducidos por CETICOS están exonerados del impuesto, y se establece una diferencia entre vehículos nuevos y usados.

Además de las exoneraciones a las ventas de combustibles a empresas eléctricas, se devuelven pagos hechos por transportistas terrestres y actividades de la pesca de exportación.

Opciones de política

- Eliminar las exoneraciones a los combustibles para la zona de la Amazonía.
- Uniformar el impuesto selectivo para todos los vehículos, eliminando el trato preferencial a los CETICOS.

Otros impuestos del Gobierno Central

Dos impuestos introducidos hace poco son legalmente transitorios:

1. Impuesto a las transacciones financieras (ITF) con tasas de 0,08 por ciento en 2006.
2. Impuesto temporal a los activos netos (ITAN) con una tasa de 0,6 por ciento por activos (luego de depreciación) superiores a los 5 millones de nuevos soles (unos 1,5 millones de dólares). Los pagos sirven como crédito al impuesto a la renta.

Las entidades con ingresos anuales hasta por 240 mil nuevos soles pueden acogerse al RUS, que paga un único tributo (especificado en nuevos soles por categoría). No recibe crédito fiscal por compras dentro del sistema VAT.

Opciones de política

- Respetar el cronograma de desmantelamiento del ITF, eliminándolo en términos prácticos en 2007 (podría permanecer con una tasa menor de 0,05 por ciento y a cuenta del impuesto a la renta de persona jurídica o natural).
- Reemplazar el actual ITAN por un verdadero impuesto mínimo a la renta, con una tasa de uno por ciento y base amplia.
- Es de gran importancia evitar nuevos fraccionamientos y amnistías tributarias.
- Reducir el umbral para acogerse al RUS.

Impuestos subnacionales

A los gobiernos regionales no se les ha asignado la recaudación de impuestos propios.

A las municipalidades se les ha asignado la recaudación del impuesto a los inmuebles (predial), a los vehículos y a la transferencia de inmuebles (alcabala), además de otros menores. Sin embargo, las tasas y las bases de estos impuestos están en esencia determinadas por normas del Gobierno Nacional.

Comentarios

Los gobiernos regionales se nutren de transferencias del Gobierno Central, en especial de las otorgadas discrecionalmente por el presupuesto, de la participación de ciertos ingresos tributarios (canon y regalías, básicamente) y de algunos ingresos no tributarios.

Las municipalidades reciben más de 50 por ciento de sus recursos, en promedio, de transferencias del Gobierno Central, incluyendo su participación en ciertos ingresos tributarios (IPM, canon y regalías).

Opciones de política

- Reducir gradualmente la desigualdad vertical entre estratos de gobierno asignando más responsabilidades de ingreso a los gobiernos subnacionales.

V. Reflexiones finales sobre la estrategia de reforma o perfeccionamiento del sistema tributario

El Gobierno entrante va a enfrentar serios retos en el área fiscal, de los que podemos resaltar los dos siguientes.

Primero, muy probablemente tenga que afrontar ingresos tributarios menores en relación con el producto a partir de 2007, debido a: (i) menores precios de nuestras exportaciones y una situación menos favorable por factores cíclicos; (ii) la derogación legal de impuestos transitorios; y (iii) una posible menor recaudación arancelaria en el corto plazo por una mayor apertura y la supuesta entrada en vigencia del tratado de libre comercio con los Estados Unidos. Es difícil pensar que este potencial costo fiscal se pueda compensar con una política austera en el gasto sin afectar la disciplina fiscal.

Segundo, y quizá igualmente importante, es necesario ordenar el sistema tributario, aumentar la base tributaria y hacerla menos proclive a vaivenes de corto plazo que socavan la confianza y las inversiones. Una política deliberada para aumentar la presión tributaria total —es decir, para incrementar la transferencia de recursos del sector privado al sector público— solo podría justificarse si el sector público nacional gastase en forma más eficiente que el sector privado. Por ello, toda reforma al sector tributario tendría que poner el énfasis en su actual falta de equidad y su estructura distorsionante. La falta de equidad está relacionada con la evasión y con el hecho de que son pocos los que pagan impuestos, y las distorsiones lo están con las exoneraciones.

El Gobierno entrante podría aprovechar el inicio de su mandato para adoptar medidas que ayuden en estos dos propósitos. En particular, sería deseable que —con la búsqueda de un amplio apoyo parlamentario— adopte las siguientes normas en los primeros cien días:

1. La aprobación de medidas que reemplacen el ingreso fiscal de los impuestos que se deroguen (ITAN e ITF). Al respecto, se propone que el ITAN sea sustituido por un verdadero impuesto mínimo basado en los activos, de base ancha y deducible

- del impuesto a la renta, y que el ITF sea reemplazado por un impuesto bajo a los intereses y ganancias de capitales.
2. La aprobación de una norma de muy alto rango legal con un consenso y compromiso amplio, en la que no solo se racionalice las exoneraciones fiscales existentes, sino, más importante aun, se limite la aparición de nuevas exoneraciones en el futuro y extensiones de la ya existentes.
 3. A la vez, se deben iniciar las negociaciones para la eliminación de las exoneraciones regionales, poniendo de relieve la especial importancia de eliminar la exoneración a los combustibles (aunque se reconoce que probablemente se tenga que hacer en forma gradual).
 4. La aprobación de una norma que inicie la disminución de la dispersión arancelaria y que apruebe un cronograma explícito.
 5. La aprobación de una norma que introduzca filtros técnicos y de transparencia para la presentación y posible aprobación de futuras modificaciones en las normas tributarias.

Bibliografía

- Apoyo Consultoría. 2003. ***Análisis de las exoneraciones e incentivos tributarios y propuesta de estrategia para su eliminación***. Lima: Documento elaborado para el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Baca, Jorge. 2000. «El ancla fiscal: La reforma tributaria». En R. Abusada y otros. ***La reforma incompleta: Rescatando los noventa***. Lima: Universidad del Pacífico/Instituto Peruano de Economía.
- Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. 2002. ***Peru-Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction: A Public Expenditure Review***. Washington D. C.: Banco Mundial/BID.
- Bird, Richard y Eric Zolt. 2003. «Introduction to Tax Policy Design and Development». Washington D. C.: Documento de trabajo del Banco Mundial.
- Cárdenas, M., E. Lora y V. Mercer-Blackman. 2005. «The Policy Making Process of Tax Reform in Latin America». Washington D. C.: Presentación del BID.
- De Ferranti, David y otros. 2003. «Taxation, Public Expenditures, and Transfers». En ***Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History***. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Gómez Sabaini, Juan C. 2005. «Evolución y situación tributaria actual en América Latina: Una serie de temas para la discusión». Santiago de Chile: Versión preliminar para el taller de la CEPAL sobre tributación.
- Haggarty, Luke y Keta Ruiz. 2003. ***Peru: Microeconomic Constraints to Growth: The Evidence from the Manufacturing Sector***. Washington D. C.: Banco Mundial/CAF.
- Houghton, Jonathan. 2005. «Tax and Expenditure Incidence in Peru». Lima: Presentación en taller sobre Equidad Fiscal en los Países Andinos, Secretaría General de la Comunidad Andina.

- Jaramillo, Miguel. 2002. «La microempresa y el sistema tributario: La experiencia peruana con el régimen simplificado y los impuestos municipales». Lima: Instituto Apoyo.
- Kopits, George y otros. 2000. «Perú: Sugerencias del sistema tributario». Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional- Departamento de Finanzas Públicas.
- Matsuda, Yasuhiko (líder de equipo). 2002. «Peru Institutional Governance Review». Washington D. C.: Banco Mundial.
- Otto, James M. 2002. «Position of the Peruvian Taxation System as Compared to Mining Taxation System in other Nations». Lima: Documento preparado para el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.
- Perry, Guillermo y otros. 2006. *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington D. C.: World Bank Latin American and Caribbean Studies, Banco Mundial.
- Ruiz de Alonso, Liliana. 2001. «Propuesta para mejorar el sistema tributario peruano». En R. Webb. *Carta de Navegación*. Lima: Banco Mundial.
- Schenone, Osvaldo. 2001. «Exoneraciones y regímenes tributarios especiales en Perú». Lima: Documento de trabajo para el estudio del Banco Mundial y el BID.
- Schneider, Friedrich. 2002. «Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries Around the World». Washington D. C.: Banco Mundial.
- Shome, Parthasarathi. 2004. «Tax Administration and the Small Taxpayer». Washington D. C.: Documento de trabajo del FMI.
- Silvani, Carlos y otros. 2005. «Perú: Sugerencias sobre política y administración tributaria». Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional-Departamento de Finanzas Públicas.
- Tanzi, Vito. 2000. «Taxation in Latin America in the Last Decade». Palo Alto, California; Documento de trabajo del Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University.
- Tanzi, Vito y Howell Zee. 2000. «Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries». Washington D. C.: IMF Working Paper.
- Zee, Howell, J. Strotsky y E. Ley. 2002. «Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries». *World Development*, vol. 30, n.º 9.

Anexo I.

Principales cambios en la legislación tributaria en los diez últimos años (1996-2005)

Impuesto a la renta de empresas

TASAS: a fines del año 2000 se aprobó reducir la tasa impositiva del impuesto a la renta de 30 por ciento a 20 por ciento para las utilidades que se reinviertan. En agosto de 2001 se elevó la tasa impositiva del impuesto a la renta a 27 por ciento, y se añadió un impuesto de 4,1 por ciento a la distribución de dividendos (con lo que por las utilidades distribuidas se pagaba un total de 30 por ciento) aplicable a partir de 2002. A fines de 2003 se aprobó incrementar la tasa del impuesto a 30 por ciento por la utilidad generada (subiendo el pago a 33 por ciento por utilidad distribuida) aplicable a partir de 2004 (cuyos efectos fiscales se vieron apenas en el año calendario de 2005).

IMPUESTO CON BASE EN PRESUNCIÓN DE ACTIVOS: al término de 1996 se redujo la tasa del impuesto mínimo a la renta de 2 por ciento de los activos netos (esto es, deduciendo la depreciación) a 1,5 por ciento. En junio de 1997 se sustituyó el impuesto mínimo por el impuesto extraordinario a los activos netos (IEAN) para adecuar su legalidad y además minimizar la doble tributación internacional por renta, y se redujo la tasa a 0,5 por ciento de los activos netos. Para el año 1999 se redujo la tasa del IEAN a 0,2 por ciento. A fines de 1999 se eliminó este impuesto. En 2002 se creó el Sistema de Anticipo del Impuesto a la Renta con una tasa establecida con base en los activos netos de entre 0,5 por ciento y 1,5 por ciento, dependiendo del tamaño de la empresa (y que, a diferencia de los anteriores esquemas, permitía su devolución luego de la regularización del impuesto a la renta). En octubre de 2004 el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el Sistema de Anticipo del Impuesto a la Renta, con lo que se suspendió su pago para los dos meses finales de ese año. A fines de 2004, y para aplicarlo a partir de 2005, se aprobó, en sustitución, el ITAN, también en función de los activos netos, y que debe regir solo hasta fines de 2006.

OTROS: en la segunda mitad de 2000 se introdujo el cobro de una prima equivalente a 2 por ciento de las utilidades para empresas mineras y petroleras que establezcan convenios de estabilidad jurídica con el Estado (pero se exoneró de esta prima el gas en 2002). En la segunda mitad de 2004 se introdujo el cobro de regalías en función del valor de venta para la minería (que se aplica a partir de 2005 y que se reporta como ingreso no tributario).

Impuesto a la renta de personas naturales

A fines de 2000 se redujo la tasa marginal de 30 por ciento a 20 por ciento aplicable a partir de 2001. En agosto de 2001 se incrementó esta tasa a 27 por ciento aplicable a partir de 2002. A fines de 2002, aplicable a partir de 2003, se incrementó la tasa marginal a 30 por ciento y se introdujo una escala intermedia de 21 por ciento (ampliando así de dos a tres las escalas de este impuesto).

Impuestos a las planillas laborales

A fines de 1996, para regir a partir de 1997, se redujo la tasa de la contribución al FONAVI de 9 por ciento a 7 por ciento, pero ampliando la base al gravar las gratificaciones y los ingresos de independientes. En agosto de 1997 se redujo nuevamente la tasa a 5 por ciento. Se creó el impuesto extraordinario de solidaridad (IES), que sustituyó al FONAVI en 1998. En agosto de 2001 se redujo la tasa del IES de 5 por ciento a 2 por ciento. A partir de 2005 se eliminó el IES.

Exoneraciones regionales

En 1996 se aprobó la ley que crea zonas especiales tributarias y aduaneras (CETICOS).

A fines de 1998 se aprobó la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, que trajo mayores beneficios tributarios a esta zona, como tasas reducidas al impuesto a la renta (5 por ciento y 10 por ciento) a ciertas actividades desarrolladas en la zona, exoneración del IGV y del impuesto selectivo a los combustibles.

Indirectos

Se introdujo el impuesto a las transacciones financieras (ITF) para las operaciones de crédito y débito a inicios de 2004. Se dispuso su eliminación a partir de 2007, aplicándose tasas gradualmente menores por año (0,1 por ciento en 2004, 0,08 por ciento en 2005, 0,06 por ciento en 2006). En noviembre de 2005 se decidió mantener la tasa de 0,08 por ciento para 2006 en lugar de bajarla, como estaba previsto.

Se incrementó la tasa del IGV (IVA) de 18 por ciento a 19 por ciento a partir de agosto de 2003.

Sobre los cambios en la base, se toman aquí solo dos ejemplos: en 1999 se exoneró del IGV la venta de viviendas sociales nuevas y se introdujo una tasa especial para el IGV al arroz (5 por ciento). Al año siguiente se reemplazó este IGV al arroz por un impuesto especial de 4 por ciento a la venta de arroz pilado sin crédito fiscal. En 2001 se derogó este impuesto especial. En abril de 2004 se creó un impuesto especial a la venta de arroz pilado de 4 por ciento, sin crédito, en lugar del IGV normal.

En 1997 se redujo el impuesto selectivo aplicable a los combustibles industriales (residual o *bunker*) del equivalente de 50 por ciento del precio ex planta a 10 por ciento, y en julio de 1998 se eliminó completamente el impuesto selectivo para estos productos. En 2004 y 2005 se redujeron en forma significativa las tasas del impuesto selectivo a los combustibles para mitigar el efecto del aumento en el precio internacional del petróleo.

Impuestos ligados al comercio exterior

En la primera mitad de 1997 se redujo el arancel estándar de 15 por ciento a 12 por ciento (aplicable al 85 por ciento de las partidas arancelarias) y se disminuyó de 25 por ciento a 20 por ciento la tasa excepcional para ciertos productos más protegidos, con lo que el arancel efectivo se redujo de 15,3 por ciento a 13,1 por ciento. En abril de 2001

(con ligeras modificaciones hechas en junio y julio) se redujo el arancel de casi 1.400 partidas de insumos no producidos domésticamente a una tasa de 4 por ciento, que abarcó 16 por ciento de las importaciones, a la vez que se modificaron las sobretasas. Con estas medidas, el arancel promedio pasó de 13,3 por ciento a 11,8 por ciento. En la primera mitad de 2002 se redujeron más de 1.500 partidas (básicamente bienes de capital) de 12 por ciento a 7 por ciento y 4 por ciento, al tiempo que se aumentó la sobretasa a algunos productos agrícolas, con lo que el arancel promedio se redujo de 11,8 por ciento de 10,7 por ciento. Entre diciembre de 2003 y febrero de 2004 se redujeron los aranceles de más de 1.100 partidas, de manera que el arancel promedio bajó a 10,2 por ciento. En noviembre de 2005 se introdujeron nuevas modificaciones arancelarias: se redujo el arancel de unas doscientas partidas, especialmente de bienes de capital, se eliminó la sobretasa a otras partidas (aunque se la compensó con un aumento de su tasa arancelaria) y se redujo el arancel promedio a alrededor de 10 por ciento.

Se flexibilizó el sistema *drawback* para los exportadores, aumentando el número de partidas arancelarias que pueden acceder a este sistema (devolución de un valor sobre la base de una presunción de impuestos indirectos pagados), al aumentar el monto de exportación por partida (de 10 millones de dólares a 20 millones de dólares) al que se permite aplicar este régimen especial.

Anexo II.
Estimado del impacto fiscal de las principales modificaciones tributarias, 1997-2000 (Impacto anual, como porcentaje del PBI)

Eliminación del impuesto mínimo a la renta	-0,4
Reducción del impuesto a la planilla (contribución FONAVI, luego IES)	-0,3
Reducción en los aranceles e incremento al drawback a exportaciones	-0,3
Exoneraciones a la Amazonía	-0,3
Eliminación de beneficios a fusiones y reducción a depreciación acelerada	0,1
Aumento en beneficios al sector agropecuario	-0,1
Reducción en el impuesto selectivo a los combustibles industriales	-0,1
Reducción en la tasa impositiva a la renta	-0,1
Total	-1,5

Fuente: estimados propios a partir de diversas disposiciones legales.

Casi tres cuartas partes de la reducción en los ingresos tributarios de aproximadamente 2 puntos porcentuales del producto entre 1998 y 2001 se pueden atribuir a los efectos de los cambios en las políticas tributarias. También influyó sobre la caída en la recaudación tributaria el impacto de las crisis internacionales (Asia, Rusia y el Brasil), así como el impacto de El Niño. Pero la baja en los ingresos tributarios no se puede explicar solo por la menor actividad económica (y menores precios de exportación); el grueso de la caída de la ratio de la recaudación sobre el producto se debió a las políticas tributarias adoptadas. Estas medidas no solo afectaron la recaudación sino que complicaron significativamente la administración tributaria.

Anexo III.
Estimado del impacto fiscal de las principales medidas
tributarias, 2001-2005
(Impacto anual, como porcentaje del PBI)

Aumento en las tasas del impuesto a la renta*	0,4
Incremento en la tasa del IGV de 18 por ciento a 19 por ciento	0,3
Impuesto a las transacciones financieras	0,3
Impuestos basados en activos netos	0,2
Introducción de las regalías mineras**	0,1
Eliminación del impuesto a las planillas (IES)	-0,4
Reducción neta de aranceles y sobretasas	-0,2
Reducción en el impuesto selectivo a combustibles	-0,0
Total	0,6

* Excluye el efecto del incremento de 20 por ciento a 27 por ciento en el impuesto a las personas jurídicas.

** Al registrarse las regalías como ingresos no tributarios, no se han incluido en el total.

Fuente: estimados propios a partir de diversas disposiciones legales.

Hacia 2005 la presión tributaria del gobierno general ya ha recuperado una buena parte de la bajada experimentada luego de la recaudación máxima de 1997, pues en los últimos tres años se incrementó en 1,8 puntos porcentuales por encima del crecimiento del producto. De este incremento, alrededor de un tercio se puede atribuir al impacto neto de las políticas tributarias. El efecto de la administración tributaria (básicamente por la introducción de sistemas que retienen parte del IGV por parte de los principales contribuyentes) explicaría una quinta parte del incremento (0,3 por ciento del PBI). El resto (aproximadamente la mitad) se puede atribuir a la mejora en la actividad económica y, especialmente, a los extraordinarios precios de los minerales.