

NUEVO PACTO FISCAL PARA EL PERÚ

REPORTE 2020-2021



Imagen: Adrián Portugal / Oxfam en Perú. Comercio informal en la avenida Abancay, Cercado de Lima, durante la pandemia por Covid-19.

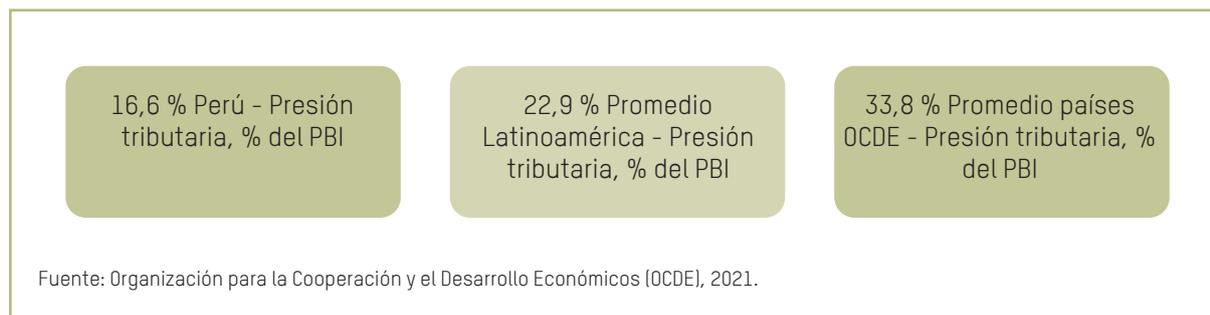
1. EL SISTEMA TRIBUTARIO PERUANO: UN TRABAJO EN PROGRESO

El escenario global y local de la pandemia ha dejado al desnudo las graves carencias de recursos y capacidades insuficientes del Estado peruano para hacer frente a las demandas económicas y sociales de la población. Más específicamente, el actual contexto desveló los problemas de funcionamiento de un sistema tributario que no se rige por principios de igualdad, transparencia y sostenibilidad.

El bajo nivel de deuda pública en comparación con otros países de la región, la abundancia de reservas internacionales y un manejable déficit fiscal presentaban al país en buena posición fiscal ante el mundo, antes de la pandemia. Sin

embargo, el sistema fiscal adolecía de problemas estructurales para recaudar, fiscalizar y solventar sectores críticos como la salud y la educación.

Una mirada a las brechas de recaudación fiscal en el 2019 (impuestos y contribuciones sociales) muestra que, en realidad, el sistema tributario está relegado con relación a otros países de la región latinoamericana.



A comienzos de los años 90 del siglo pasado, al sistema tributario se le aplicó una serie de reformas que inicialmente parecieron auspiciosas, pero que se quedaron truncas con el transcurrir del tiempo. Como respuesta a un sistema fiscal en quiebra a fines de los años 80, se creó la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), como una institución autónoma y funcional que tuvo por prioridad ordenar y eliminar la dispersión en la recaudación con un enfoque de modernidad. Este proceso permitió ordenar los instrumentos tributarios y estandarizar los registros de los contribuyentes bajo el enfoque de una economía liberal y las políticas del Consenso de Washington.

En este proceso de renovación del sistema tributario, la recaudación depositó su mayor peso en impuestos sobre las actividades de consumo y producción, en vez de enfocarse en la renta y la riqueza, para darle un principio de equidad al sistema. A la par, se careció de buenas bases para una eficiente fiscalización a los sectores socioeconómicos de ingresos más altos.

Otro punto crítico ha sido la incapacidad de la institución de aislarse de las presiones y negociaciones del poder económico y político para tomar medidas tributarias justas y equilibradas para el común de la ciudadanía. Durante el gobierno de Alberto Fujimori, el diseño y aplicación de la política tributaria se distorsionó, convirtiéndose en una herramienta para acosar a sus opositores, así como para recompensar a sus aliados.¹ Cabe mencionar el caso del "RUC sensible", procedimiento que exceptuó a funcionarios y empresarios del control tributario.

En el escenario actual, marcado por la pandemia y sus secuelas sociales y económicas, la fuerte disminución de los ingresos fiscales en el año 2020 cerró con una presión tributaria de apenas 13 % del PBI.² Ello trajo como resultado fuertes desequilibrios fiscales, con lo cual se pudo prever que el Estado peruano transitará por un periodo difícil para balancear ingresos y gastos en los próximos años. Por lo expuesto, la construcción de un sistema tributario justo es aún un trabajo en progreso.

2. DESBALANCES EN LA CARGA TRIBUTARIA

Quien más posee y gana en el país no necesariamente es el que más impuestos paga al Estado, en función de sus ingresos y patrimonio. Esta ha sido una constante desde la creación de la nueva estructura tributaria del país, debido a que contamos con una recaudación regresiva, basada en impuestos indirectos que afectan

en mayor proporción a los sectores con menos recursos de la sociedad.

Para graficar esta situación basta ver que el impuesto general a las ventas (IGV) y el impuesto selectivo al consumo (ISC) significan aproximadamente dos tercios de la recaudación

¹ CIDEF (2002). Análisis de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria SUNAT a lo largo de los años noventa. En: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/CIDEF/oscuga/InformeSunat.pdf>

² MEF (2021). Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025. En: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2022_2025.pdf

neto total del país.³ En tanto, el impuesto a la renta (empresas y personas naturales) representaba apenas un tercio de los ingresos tributarios, cifra muy alejada de los indicadores referentes en los países de la OCDE, con un mayor

peso fiscal en la renta personal y corporativa. Al año 2019, la recaudación del impuesto a la renta en el Perú (empresas y personas naturales) apenas equivalía el 6,1% del PBI, la mitad del promedio en los países de la OCDE.



A simple vista, la estructura del impuesto a la renta personal es progresiva, dado que quienes perciben ingresos por debajo de las diez unidades impositivas tributarias (UIT) anuales quedan exceptuados del pago y aquellos con rangos superiores tienen tasas escalonadas. Sin embargo, la baja recaudación del erario a nivel de renta se debe, entre otros factores, a que no se llega a conocer con exactitud los reales ingresos de aquellos que no figuran en una planilla. Algo similar sucede con la renta proveniente de bienes muebles e inmuebles, a la que se le aplica una tasa única de 6,25 %.^{4 y 5}

A nivel de la renta corporativa, también existe una serie de factores que han distorsionado la recaudación, relacionados con la informalidad de la economía, la presencia extensiva del fraude fiscal (evasión y elusión tributarias) y persistencia de mecanismos, como exoneraciones y tasas diferenciadas en favor de sectores privilegiados. Otro factor que merma esta recaudación es la existencia de regímenes de beneficios especiales que, en la mayoría de los casos, no se justifican por sus impactos socioeconómicos. Por el contrario, bajo la lógica de dinamizar el crecimiento económico, la política fiscal ha dictado con frecuencia medidas para reducir la carga tributaria corporativa.

- LA RIQUEZA NO SE TOCA. En el país, no se cuenta con mecanismos que graven de forma suficiente y justa el patrimonio neto de aquellos que más tienen. Por ejemplo, no existe un impuesto sobre las herencias ni sobre las ganancias extraordinarias. Además, se ha exonerado de impuestos a la ganancia de capital por inversiones en valores bursátiles (medida que fue ampliada hasta el 2022).

En tanto, el reparto de dividendos de las empresas a sus accionistas tiene una tasa única del 5 % (la más reducida de toda la región), sin distinción sobre el tamaño de la empresa, volumen de ganancia o nacionalidad.⁶

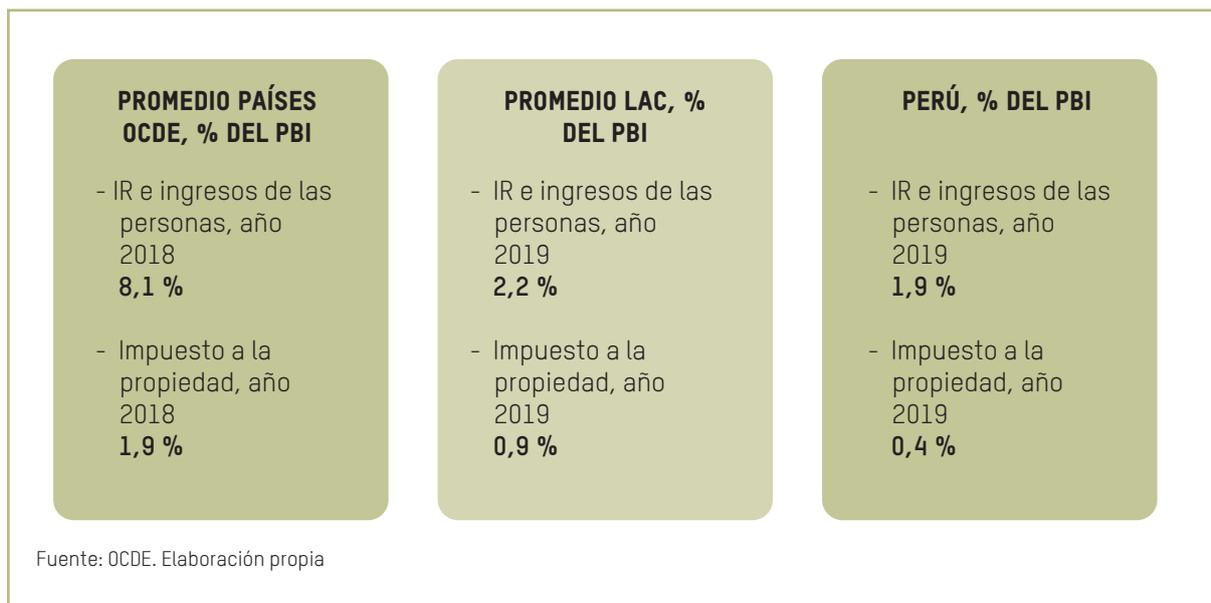
De esta forma, el Perú manifiesta incapacidad de gravar la riqueza personal. Mientras que el impuesto sobre la renta e ingresos de las personas (1,9 % del PBI) representa escasamente la cuarta parte de lo que recaudan en promedio los países de la OCDE; en el caso de los impuestos a la propiedad, el Perú recauda apenas el 0,4 % del PBI, prácticamente la quinta parte del promedio de la OCDE.

³ Una vez deducidas las devoluciones de impuestos en favor de los contribuyentes.

⁴ En el caso de la renta de 1.a categoría (bienes inmuebles), comprende ingresos por alquileres y por cesión temporal, entre otros conceptos.

⁵ En el caso de la renta de 2.a categoría (bienes muebles), comprende ingresos por la enajenación de acciones y demás valores mobiliarios, tanto de fuente nacional como de fuente extranjera.

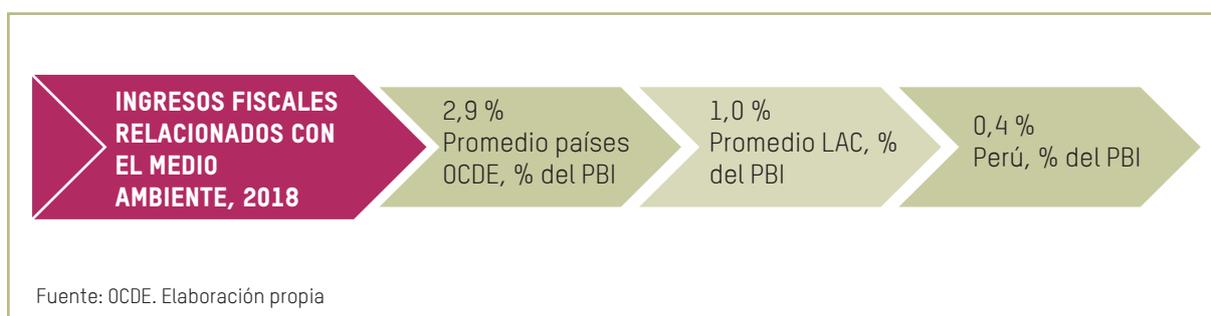
⁶ Fuentes: Sunat y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)



- MÁS PENDIENTES EN LA AGENDA

TRIBUTARIA. Algunos vacíos están presentes en la política tributaria del país, como la necesaria visión ambiental. En el Perú, los ingresos fiscales relacionados a lo ambiental,

como porcentaje del PBI, son apenas una séptima parte de lo que registran los países de la OCDE. Por lo pronto, la OCDE ha recomendado explícitamente al Perú que se integre la perspectiva ambiental en el manejo fiscal.



Las únicas medidas tributarias en el rubro ambiental se aplican a la recaudación del ISC a los combustibles y a la ley que grava el uso de las bolsas plásticas. Sin embargo, no existen mecanismos para gravar rubros tan críticos como las emisiones contaminantes de las industrias, la generación de residuos sólidos o el vertido de aguas contaminantes.

En tanto, la economía digital, que ha ganado más espacio como consecuencia de la pandemia, significa un desafío mayor para la administración tributaria. Por lo pronto, aún no existe un mecanismo efectivo para los servicios de firmas

globales no residentes como Netflix, Uber, Amazon y otras.

Igualmente, no existen políticas tributarias específicas de cara a la equidad de género. Esto contrasta con otros países, donde desde la fiscalidad se viene abordando la cuestión de cómo promover el avance y el empoderamiento económico de las mujeres, incluyendo la identificación y discusión sobre los sesgos de género en los sistemas tributarios. En el caso del Perú, no existe hasta el presente un esfuerzo equivalente.⁷

⁷ Oxfam (2019). ¿Tienen los impuestos alguna influencia en las desigualdades entre hombres y mujeres?. En: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620852/rr-taxes-influence-gender-inequality-lac-200819-es.pdf>

- LA PERSISTENTE ECONOMÍA INFORMAL.

Diferentes han sido las fórmulas para abordar el problema de la economía informal, siempre bajo el criterio de que la carga tributaria es una de las principales barreras para la formalización. Por lo pronto, se estima que el sector informal representa aproximadamente una quinta parte del PBI y genera casi tres cuartas partes del empleo, con unos doce millones de trabajadores.

En la actualidad, existen tres regímenes diferentes para las pequeñas y microempresas, los cuales ofrecen incentivos, como tasas rebajadas, entre otros. Lamentablemente, este desorden de regímenes genera espacios para

prácticas elusivas, mediante mecanismos como la subdivisión de empresas o la creación de empresas "fachada". Los efectos de la pandemia en la contracción de la economía hacen presagiar un fuerte rebrote de la informalidad, especialmente en el campo laboral.

En tanto, la percepción ciudadana es que el sistema tributario peruano es complejo, arbitrario y punitivo, cuatro de cada cinco ciudadanos consideran que el Estado hace mal uso de lo recaudado.⁸ Por ello, las prácticas relacionadas con el fraude fiscal son vistas con indiferencia, incluso con simpatía, lo cual afecta el desarrollo de la fiscalidad.

3. UNA RECAUDACIÓN INSUFICIENTE

Desde el fin del auge de las materias primas en el 2014, se observa un estancamiento de los ingresos tributarios en términos reales, hecho que se agudiza en la coyuntura actual de contracción de la economía a causa de la pandemia. Previamente, el aumento casi inercial de los montos de recaudación alimentó la visión complaciente de un sistema tributario eficaz.

Por ello, la presión tributaria ha fluctuado entre el 13 % y el 16% del PBI durante las últimas décadas. Esto es insuficiente pues ni siquiera se aproxima al 18 % como una meta mínima que ha sido planteada desde hace años, incluso por el Fondo Monetario Internacional (FMI), para financiar adecuadamente los requerimientos del gasto estatal en salud, educación, protección social y otros rubros claves.⁹



⁸ Datum (2019). Pulso Perú - Marzo 2019. Ver: <http://admin.datum.com.pe/datum/descarga/20190312111309.pdf>

⁹ Andina (2012). FMI recomienda a Perú alcanzar meta de 18% de presión tributaria para financiar proyectos sociales. En: <https://andina.pe/agencia/noticia-fmi-recomienda-a-peru-alcanzar-meta-18-presion-tributaria-para-financiar-proyectos-sociales-441139.aspx>

Lo cierto es que los ingresos fiscales nunca se han aproximado a niveles aceptables, incluso durante años de fuerte crecimiento económico y de bonanza fiscal, siendo el Perú un país de ingresos medios. Tampoco se percibe un interés por mejorar esta situación finalizada la pandemia.

- NUEVA ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO. En el actual escenario de crisis por la pandemia y para solventar

los requerimientos de gasto, se ha recurrido al endeudamiento público como una de las principales fuentes de financiamiento estatal, algo no visto desde el 2006.¹⁰ Para ello, durante el 2020 se levantó el límite que existía al endeudamiento, establecido hasta entonces en 30 % del PBI. De igual forma, se podría esperar que este indicador incluso siguiera elevándose hasta casi el 40 % del PBI en el 2023.



En adición a esta situación, los ingresos no tributarios (regalías, tasas, gravámenes, donaciones y otros) han perdido peso con relación a su participación en el financiamiento público durante la última década, en especial, debido a la caída de los precios de los minerales.¹¹

- EL PERSISTENTE FRAUDE FISCAL. La evasión y la elusión fiscales se han convertido en dos males endémicos para el sistema tributario. Cada año, el Perú pierde enormes montos debido al fraude fiscal sin que se combatan estas prácticas. La pérdida fiscal acumulada hacia el año 2019 correspondiente al IGV e impuesto a

la renta corporativa sobrepasaba los S/57 700 millones¹², monto que hubiera financiado tres veces el presupuesto comprometido en salud, dos veces el de educación y más de ocho veces el de protección social.

Lamentablemente, las constantes iniciativas dirigidas a combatir estas malas prácticas tributarias sufren retrasos y obstáculos provenientes de sectores que se sienten más cómodos con una fiscalidad débil. Por lo pronto, la actual Norma Antielusiva General tiene validez legal, aunque en términos prácticos no se aplica efectivamente.

¹⁰ Hasta agosto del 2020, el monto correspondiente al endeudamiento programado ascendía a más de S/41 000 millones: casi duplicando el volumen correspondiente al año anterior.

¹¹ Hasta el primer trimestre del 2020, los ingresos no tributarios recaudados por la Sunat mostraban una reducción del 7 % en comparación con el primer trimestre del 2019.

¹² Sunat (2019). Ingresos tributarios en el presupuesto 2020 - Presentación en Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, Congreso de la República del Perú.

- FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS. Se trata de capitales que se mueven entre países y que están vinculados a la evasión y la elusión fiscales, la corrupción y a actividades abiertamente delictivas, como el narcotráfico. En ese sentido, se aprovecha una serie de canales, como las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, operaciones interbancarias, inversiones extranjeras directas, portafolios bursátiles, entre otros.

En la actualidad, la lucha contra el movimiento de capitales ilícitos entre países, la evasión y la elusión fiscales, se ha convertido en una prioridad a nivel global. En este punto, el Perú, como pasó con una alta densidad de actividades de evasión y elusión fiscales, juega un papel clave, como ha sido evidente en los sonados casos Lava Jato y Panama Papers.

- LOS PARAÍOS FISCALES. Un tema vinculado a los flujos financieros ilícitos es el de los llamados *paraísos fiscales* que son aquellas jurisdicciones o territorios que deliberadamente han adoptado un sistema fiscal que minimiza la carga tributaria de empresas y personas no domiciliadas.¹³ Así, estos paraísos fiscales son utilizados por las corporaciones multinacionales y las grandes fortunas para reducir indebidamente su carga tributaria.¹⁴ Se ha estimado que el Perú pierde anualmente más de USD 1200 millones en impuestos no pagados por capitales de las grandes corporaciones, los cuales se mueven a través de estos paraísos fiscales, beneficiándose de sus impuestos reducidos y sus mínimos requerimientos para que una compañía se domicilie en su territorio.¹⁵

La propuesta Base Erosion and Profit Sharing (BEPS) de la OCDE es la principal iniciativa existente para reducir el abuso fiscal por parte de las grandes corporaciones, al establecer estándares internacionales para un nivel razonable de tributación. Al presente, la discusión alrededor de BEPS 2.0 se ha centrado en los retos fiscales para abordar la digitalización de la economía; propone, entre otras medidas para acabar con la competencia fiscal, la necesidad de establecer un mínimo global en la tributación empresarial, así como una nueva definición de las bases fiscales donde tengan que tributar las megacorporaciones internacionales.

Un desarrollo clave reciente es el acuerdo inicial para el establecimiento del llamado Impuesto Mínimo Global, de al menos el 15 % a la renta de las corporaciones, a fin de desalentar la competencia tributaria entre países y el uso de paraísos fiscales. Pero dicho acuerdo, que ha sido establecido en el seno de la OCDE y ratificado por 133 países (entre ellos, Perú), resulta insuficiente y difícilmente detendrá las prácticas de evasión y elusión fiscales.¹⁶ Así, la tasa mínima propuesta de apenas 15 % como tipo efectivo está muy por debajo de lo que se requeriría para efectivamente eliminar el atractivo de los paraísos fiscales.¹⁷ Para una corporación que opere en el Perú, donde la tasa nominal del impuesto a la renta es 29,5 % actualmente, seguirá siendo ventajoso el mover artificialmente sus ganancias a un paraíso fiscal para beneficiarse de una menor tasa de impuesto. Además, la propuesta está diseñada de forma muy desequilibrada para ser recaudada principalmente en los países donde se alojan las casas matrices de las grandes corporaciones, lo que supondrá un potencial recaudador muy bajo para países como el Perú.

¹³ Oxfam (2016). Guerras fiscales - La carrera a la baja en la fiscalidad empresarial. En: https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/bp-race-to-bottom-corporate-tax-summ-121216-es.pdf

¹⁴ Se define a un paraíso fiscal como aquella jurisdicción (país o Estado) donde deliberadamente existe un régimen tributario especialmente favorable para empresas y personas naturales no residentes, incluyendo la exención total o la reducción sustancial de su pago de impuestos, así como el secreto bancario.

¹⁵ Acorde al proyecto Illicit Financial Flows Vulnerability Tracker desarrollado por el Tax Justice Network.

¹⁶ Oxfam (2021). G7: acuerdo un mínimo global en la tributación empresarial todavía insuficiente y poco ambicioso. En: <https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/g7-acuerdo-impuesto-grandes-empresas-insuficiente>

¹⁷ Oxfam y otras organizaciones globales plantean que la tasa mínima debería estar al menos en el 25 %.

- LA HISTORIA INTERMINABLE DE LOS DEUDORES TRIBUTARIOS. Conocido como el “Club de los Deudores”, el sistema tributario peruano contiene un largo listado de grandes empresas que adeudan miles de millones de soles por impuestos pendientes, moras y multas. Estas empresas que provienen de sectores altamente rentables, como las telecomunicaciones, la minería, la banca y las finanzas, entre otros, eluden sus obligaciones tributarias mediante procesos judiciales que tienen, algunos, más de veinte años.

Si bien existe el principio de defensa del contribuyente frente a un posible cobro indebido, en el Perú dicho derecho ha sido abusado, permitiendo dilatar disputas durante muchos años, pese a que el Estado ha buscado acuerdos con estas empresas que han mantenido una negativa férrea a cualquier posibilidad que no sea la de la absoluta eliminación de sus deudas fiscales.

Los principales deudores tributarios mantenían hasta el 2016 más de 800 procesos abiertos por un monto cercano a los S/20 000 millones en deudas tributarias

Minera Buenaventura tiene una controversia por una supuesta deuda tributaria que ascendía en un inicio a S/373 millones, pero que con multas e intereses alcanzó los S/2100 millones. Aunque dicha deuda tributaria ha sido pagada en el 2021, la empresa no ha renunciado al litigio con la administración tributaria.

Fuentes: Diario Oficial El Peruano, Diario Gestión, Camiper, Ojo Público.¹⁸

4. LA (IN)COMPETITIVIDAD FISCAL Y LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS

En un afán por atraer las inversiones, se ha difundido la idea de que la tributación es un costo oneroso y que desalienta el interés del sector privado. Por ello, se han ido sumando, como parte de la política fiscal, aproximadamente doscientos beneficios tributarios —entre inafectaciones, exoneraciones y otros—, los que han sido canalizados a sectores que no necesariamente los necesitan.

Estos beneficios se han multiplicado de manera desordenada, hecho que ha generado confusión y ha debilitado la gobernanza fiscal. Solamente entre el 2010 y el 2020, el total acumulado de ingresos que el fisco dejó de percibir a cuenta de los beneficios tributarios se acercó a los S/140 000 millones, monto que representa una carga importante para el fisco.

¹⁸ Para Camiper (2021), ver: Buenaventura espera ganar litigio para que les devuelvan lo pagado a la Sunat (camiper.com). Para Diario Oficial El Peruano (2021), ver: Sunat: Buenaventura paga deuda por S/ 2,134 millones | Noticias | Diario Oficial El Peruano. Para Diario Gestión (2021), ver: <https://gestion.pe/economia/empresas/sunat-deuda-tributaria-buenaventura-afirma-que-no-tiene-deuda-tributaria-pendiente-noticia/>. Para Ojo Público (2021), ver: La estrategia detrás del pago anticipado de las deudas tributarias de Buenaventura y Cerro Verde | Ojo Público (ojo-publico.com)

PROBLEMAS DETRÁS DEL OTORGAMIENTO DE BENEFICIOS TRIBUTARIOS



Un gran número de estos beneficios se han otorgado y extendido de manera poco transparente por parte del Congreso y del Poder Ejecutivo, sin cumplir con requerimientos tales como una evaluación costo-beneficio o el análisis de posibles alternativas.¹⁹ En especial, en años recientes, el Poder Ejecutivo ha extendido diversos beneficios tributarios de manera discrecional, mediante dispositivos legales excepcionales —como los decretos legislativos y los decretos de urgencia— y con un control parlamentario posterior muy débil.

- LOS RÉGIMENES SECTORIALES ESPECIALES.

Uno de los sectores de la economía que recibe un régimen fiscal especial es la minería, razón por la cual, en las últimas décadas, su aporte al fisco quedó por debajo de sus posibilidades. Asimismo, como resultado de la persistencia de los convenios de estabilidad tributaria, diversas empresas mineras se rehusaron a pagar regalías o reclamaron créditos tributarios por reinversión en el periodo de mayor auge, que fue del 2003 al 2013.

Cabe mencionar que la regalía minera, establecida en el 2004, originalmente se estimaba sobre el valor del mineral extraído y no sobre la utilidad operativa, como se estima desde el 2011.²⁰ Esta modificación tan drástica originó que las regalías dependan de la variación de las utilidades de las empresas, desvirtuando su naturaleza. Adicionalmente, el abandono de la regalía al valor ha hecho más difícil la adecuada fiscalización de la renta minera.

Otro ejemplo de los problemas con los regímenes sectoriales es el caso del régimen especial para el sector agrario, el cual durante dos décadas de aplicación otorgó a las grandes empresas agroexportadoras no solo excepcionales facilidades para la contratación laboral, en desmedro de los derechos de los trabajadores, sino también enormes beneficios tributarios y no tributarios, sin existir claridad sobre los costos y beneficios netos para el país y la sociedad. Al subsidio fiscal debe agregarse otras ayudas sustanciales que ha recibido el sector, como el acceso privilegiado a grandes extensiones

¹⁹ Ciudadanos al Día (2019). Perú requiere mejorar la transparencia y rendición de cuentas de su sistema de beneficios tributarios. En: <https://es.scribd.com/document/414629370/Peru-requiere-mejorar-la-transparencia-y-rendicion-de-cuentas-sobre-beneficios-tributarios>

²⁰ Es importante señalar que la regalía minera originalmente no es un impuesto, por lo que no depende de la renta que genere la empresa minera, sino que es una contraprestación o compensación que la nación percibe por la explotación de un recurso natural no renovable (el yacimiento minero).

de tierra en la costa a precio irrisorio gracias a grandes proyectos de irrigación desarrollados y financiados por el Estado. Las masivas protestas de los trabajadores de la agroexportación a fines del 2020, que motivaron la derogatoria del régimen especial, fueron una constatación de cómo las políticas fiscales en el Perú a menudo favorecen a una minoría privilegiada a costa de la mayoría.²¹

- SOBRE LOS DIVIDENDOS Y LA RENTA CORPORATIVA. Si bien la tasa general de impuesto a la renta corporativa de 29,5 % está en el rango de la región, su recaudación tiene una serie de debilidades debido a una menor capacidad recaudatoria y a persistentes sesgos de inequidad tributaria. En tanto, el impuesto sobre la distribución de dividendos es a todas luces uno de los más reducidos de la región (5 %)

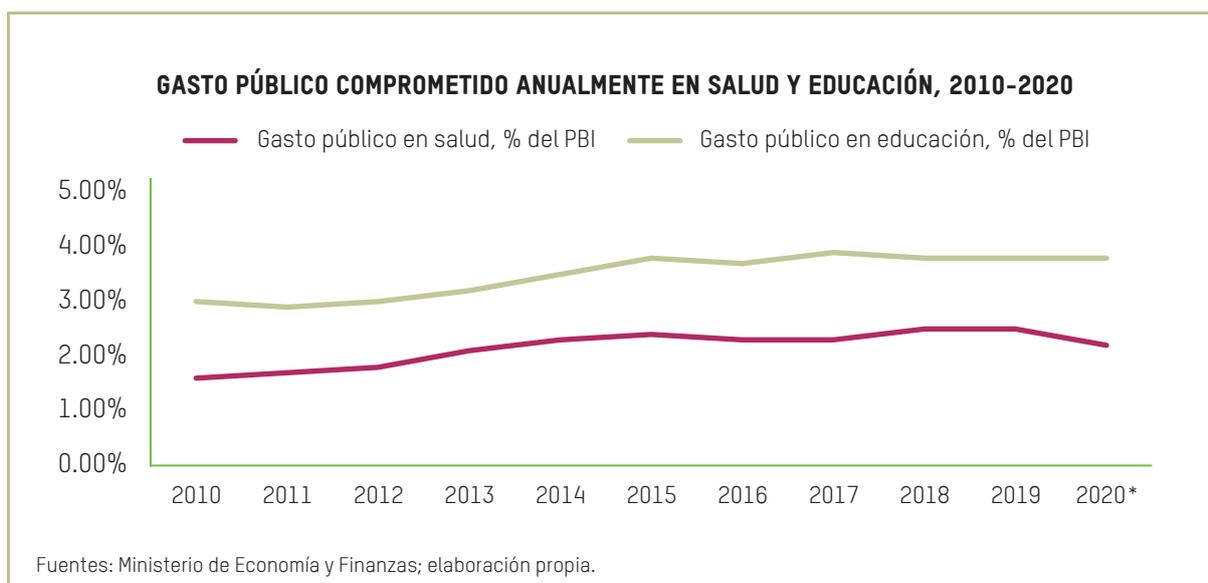
y es aplicado indistintamente tanto a nacionales como a extranjeros. Por ello, la posición del Perú con relación al aporte del sector corporativo resulta mucho menos sólida cuando se contrasta y analiza en detalle.

Más allá de las diferencias en las realidades de cada país, se puede decir que la carga tributaria nominal aplicada en el Perú directamente sobre la renta de las empresas no es particularmente onerosa. Más aún, si se toman en cuenta los generosos beneficios tributarios y facilidades que diversos sectores reciben, así como otros factores, como la elevada incidencia de la informalidad y la persistente evasión y elusión fiscales, la carga tributaria real de muchas empresas en el Perú podría ser considerablemente menor que su carga nominal.

5. SECTORES LARGAMENTE POSTERGADOS

Las carencias del gasto público se han traducido en una inadecuada e insuficiente atención a la población, en especial en sectores claves —como salud y educación pública—, pese a las etapas de bonanza fiscal. Uno de los compromisos del Estado peruano, asumido en el marco del Acuerdo Nacional, fue elevar el presupuesto de salud

hasta igualar el promedio regional, lo que hubiera significado prácticamente duplicar su nivel de financiamiento. Sin embargo, no hubo avances al respecto y, más aún, el Perú debió enfrentar el impacto sanitario de la COVID-19 con el actual sistema de salud desfinanciado.



²¹ Gestión (2020). Congreso aprobó derogar la Ley de Promoción Agraria. En: <https://gestion.pe/economia/congreso-aprobo-derogar-la-ley-de-promocion-agraria-noticia/>

En cuanto a la educación pública en el país, su participación en el presupuesto público nunca ha superado el 20 %, pese a su importancia para el país. Mediante el Acuerdo Nacional, se planteó en el 2002 la meta de elevar la inversión en educación a por lo menos 6 % del PBI, lo cual estaba supeditado a alcanzar una presión tributaria de, como mínimo, 18 % del PBI, algo que no se ha conseguido hasta el presente.

Similares situaciones enfrentan los sectores de protección social y agricultura, que atienden mayormente a población en situación vulnerable extrema, pero reciben un financiamiento insuficiente. Con la pandemia, el Estado ha intentado adoptar diversos mecanismos de apoyo social (transferencias monetarias o bonos), pero,

en términos generales, ha sido complicado dar una respuesta a las urgencias de la población. Se estima que la pobreza monetaria en el Perú se habría incrementado hasta niveles cercanos al 30 % en el 2020, lo que significaría que tres millones de peruanos caerán en la pobreza.²²

En tanto, durante las últimas décadas, la agricultura tradicional, familiar y campesina, que está compuesta por el grueso de la población rural, ha recibido una atención secundaria por parte del erario nacional. Como respuesta a la pandemia, el Programa Financiamiento Agrario Empresarial (FAE-Agro), para los pequeños agricultores, fue anunciado recién a fines de junio de 2020, luego de demandas y protestas de los gremios de productores agropecuarios.

6. RETOS INTERNOS DE LA INSTITUCIÓN TRIBUTARIA

Como sistema tributario, existen problemas internos y estructurales que le restan eficacia, como su marcado centralismo. El gobierno central ha monopolizado la recaudación y manejo de los principales impuestos y contribuciones, representando esto en la práctica alrededor de dos tercios del gasto público total, pese a que el proceso de descentralización se inició en el 2003. Similar situación ocurre con los gobiernos locales (municipales). Aunque estos pueden recaudar algunos tributos en su jurisdicción, son insuficientes para tener autonomía fiscal.

Asimismo, la reserva y la estabilización del presupuesto de la Sunat se ven amenazadas

en periodos de contracción fiscal, debido a que sus ingresos provienen de un porcentaje de la recaudación fiscal. Si bien hasta el 2014 gozaba de un inercial incremento de recursos a causa del *boom* económico de los minerales, durante los últimos años se observa un descenso paulatino de dicha asignación.

En años recientes, la Sunat ha visto debilitada su imagen de institución de avanzada debido a una serie de controversias por la contratación de personal poco preparado, interferencias y bloqueos de origen político, así como denuncias de corrupción.^{23 y 24}

7. PROBLEMAS CON LA TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD FISCAL

Una adecuada disponibilidad de información para el público, una fiscalización de acciones y una rendición de cuentas son elementos indispensables para la salud de un sistema fiscal. Si bien hay disposiciones vigentes en

el país para que eso ocurra, un examen más atento mostraría vacíos y ambigüedades.

El principal gran vacío son las barreras existentes para que la información financiera

²² Lavado, P. y Liendo, C. (29 de mayo de 2020). COVID-19, pobreza monetaria y desigualdad [artículo en un blog]. En <http://focoeconomico.org/2020/05/29/covid-19-pobreza-monetaria-y-desigualdad/>

²³ Durand, F. (2017). Juegos de poder y política tributaria y lobby en el Perú, 2011-2017. En: <http://www.otramirada.pe/sites/default/files/documentos/Juegos%20de%20poder.%20Pol%C3%ADtica%20tributaria%20y%20lobby%20en%20el%20Per%C3%BA%202011%20-%202017.pdf>

²⁴ El Heraldo (2016). Denuncian penalmente a 4 exfuncionarios y niegan mal uso de recursos de la SUNAT. En: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNTitulares2/2bbfeefc306b3e6605257ed5006f17a6/?OpenDocument>

y tributaria de las grandes empresas esté disponible para los ciudadanos. Debido a la aplicación del criterio de secreto tributario, el pago de impuestos y el acceso a posibles beneficios tributarios por parte de las empresas es información a la que no puede acceder la ciudadanía.

En general, la participación ciudadana en temas tributarios y presupuestales es una demanda pendiente, puesto que los procesos de diseño, aprobación, evaluación y revisión de tributos son mayormente procesos cerrados, que escapan al conocimiento y monitoreo del ciudadano común.

Mientras tanto, el Poder Ejecutivo asume funciones legislativas en procesos no abiertos al escrutinio público. Solo durante el año 2019, emitió no menos de 45 decretos de urgencia sobre una diversidad de temas, incluidos los tributarios. Y esta práctica se aceleró durante el 2020 con la dación de más de un centenar de decretos de urgencia relacionados con la pandemia. Si bien es indudable que en una situación de crisis sanitaria y fiscal resulta necesario tomar medidas expeditivas en una diversidad de temas, incluyendo lo tributario, es también cierto que es necesario que dichas medidas se regularicen y transparenten lo antes posible, a fin de garantizar su legitimidad.

8. PROPUESTA PARA UNA REAL REFORMA TRIBUTARIA

El país no puede simplemente aspirar a regresar a la “normalidad” previa a la pandemia, en la que los servicios públicos estaban desfinanciados y en permanente precariedad, sobre todo, cuando transitaremos hacia una deseada etapa de recuperación económica y social posterior a la COVID-19. El financiamiento de sectores como salud, educación, programas sociales, generación de empleo y otros resulta inviable con la actual estructura de ingresos tributarios.

El momento para replantear el actual modelo tributario es justamente ahora, cuando las necesidades sociales son apremiantes, pero con una visión de eficiencia, equidad y transparencia. Para ello, se requiere el establecimiento de un **pacto fiscal**, que convoque y represente a todos los sectores ciudadanos y no solo a los sectores de la élite. Este pacto fiscal debe establecer un consenso para incrementar la recaudación de manera sostenible y con progresividad, pero también debe incluir un acuerdo para el uso legítimo de los mayores recursos fiscales, dándole prioridad a sectores como salud y educación, y a sectores claves productivos, contando con participación ciudadana.

- GRAVAR LOS INGRESOS

EXCEPCIONALES. Pese a la crisis económica desatada por la COVID-19, no todos los sectores han sido impactados negativamente; por el contrario, algunos han generado grandes utilidades en medio de la pandemia (sectores como el farmacéutico, el comercio electrónico y otros). Se podría considerar un posible impuesto a las ganancias extraordinarias para esos sectores, como una medida excepcional y temporal. Este impuesto responde no solo a una cuestión fiscal, sino también a una cuestión ética, ante la evidencia de que muchas grandes empresas han priorizado la maximización de sus ganancias antes que el bienestar de trabajadores, usuarios y consumidores.²⁵ En ese sentido, es importante señalar que organismos multilaterales, como el FMI, vienen considerando a nivel internacional el establecimiento de medidas de carácter progresista, tales como un impuesto a las ganancias corporativas extraordinarias, o un impuesto a los más ricos, como medidas para hacer frente a las demandas fiscales relacionadas con la pandemia.^{26 y 27}

²⁵ Oxfam (2020). Poder, ganancias y pandemia - De una economía para las élites a una economía para las personas. En: <https://www.oxfam.org/es/informes/poder-ganancias-y-pandemia>

²⁶ Expansión (2021). El FMI propone un ‘impuesto solidario’ a las empresas que más han prosperado en pandemia. En: <https://www.expansion.com/economia/2021/04/07/606dbc27e5fdea7b3b8b45a7.html>

²⁷ Ámbito (2021). El FMI impulsa un impuesto extraordinario a los más ricos, como hizo la Argentina. En: <https://www.ambito.com/mundo/fmi/el-impulsa-un-impuesto-extraordinario-los-mas-ricos-como-hizo-la-argentina-n5182681>



- RACIONALIZAR LOS BENEFICIOS

TRIBUTARIOS. Según los estimados de las autoridades tributarias, el costo fiscal de los más de doscientos beneficios tributarios existentes sobrepasa el 2 % del PBI al año, acorde a los estimados de las autoridades tributarias, una carga fiscal mayor que lo que el Estado invierte en salud. La racionalización de estos beneficios es conveniente, en línea con lo propuesto por organismos multilaterales. Esto permitiría elevar hasta en un 1 % del PBI los ingresos fiscales.

agroexportadoras deberían pasar por un proceso de revisión, tanto de exoneraciones, tasas diferenciadas y otros beneficios. Además, son necesarias las evaluaciones periódicas obligatorias del impacto y también la supervisión de las empresas beneficiadas.

- COMBATIR EL FRAUDE FISCAL. Con una pérdida fiscal anual estimada por las autoridades tributarias en el año 2019 de 7,1 % del PBI, es imperativo que la lucha contra el fraude fiscal se renueve radicalmente.²⁸

Los beneficios en sectores como la banca, los casinos y tragamonedas o las grandes

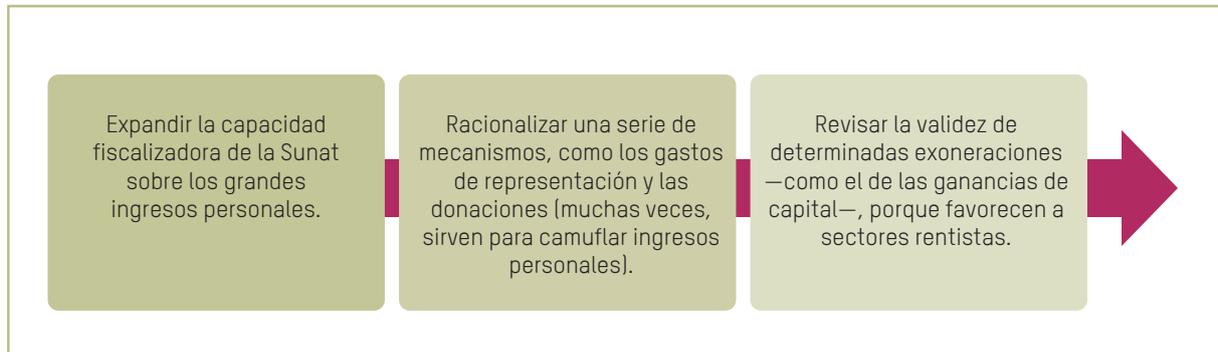


²⁸ SUNAT (2019). Ingresos tributarios en el presupuesto 2020 - Presentación en Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, Congreso de la República del Perú. En: https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2019/Presupuesto/files/exposiciones/ppt_sunat_-_congreso-presupuesto,_septiembre_2019_vf.pdf

- REFORMAR LA RENTA PERSONAL.

Mientras que la recaudación de la renta personal recae principalmente sobre los trabajadores dependientes, que se encuentran en planilla, los ingresos de sectores de independientes como empresarios y profesionales de alto nivel, o como

sectores que perciben rentas del capital, no están gravados en igual medida como resultado de la poca capacidad fiscalizadora del ente recaudador. Por ello, es necesaria una serie de modificaciones para detectar con claridad dichos ingresos, muchas veces no declarados.



- GRAVAR LA GRAN RIQUEZA Y EL PATRIMONIO.

El fenómeno de la riqueza “oculta” es endémico en el país y le suma directamente a la persistencia de la desigualdad económica. Un impuesto a las grandes fortunas en América Latina podría recaudar más de USD 14 000 millones, según estimaciones.²⁹

Por ende, son necesarios el establecimiento de un impuesto a las grandes fortunas y la revisión de impuestos que gravan la riqueza, pues sufren filtraciones o tienen tasas muy bajas, entre estas, a la propiedad y bienes de lujo. También es necesario establecer una nueva tasa con un real impacto en la reinversión en la distribución de dividendos —actualmente, es apenas de 5 %—, con criterios, tales como el nivel de renta o la naturaleza nacional o doméstica del inversionista, lo que probablemente requeriría discutir una reforma constitucional.

- REVISAR LOS RÉGIMENES

SECTORIALES. Los regímenes especiales creados para algunos sectores —como la minería y otras industrias extractivas— limitan al Estado en cuanto a una mayor recaudación

sobre la renta generada. Respecto a la minería, que explota un recurso natural no renovable, debería considerarse un impuesto a las ganancias extraordinarias para beneficio del país en periodos de altos precios internacionales.

En esa línea, el Estado debe restablecer la naturaleza de las regalías mineras como una contraprestación por la explotación de un recurso natural. En lo referente al régimen de devoluciones de impuestos a la minería y otros sectores, deben evaluarse mecanismos que permitan reducir su volatilidad en periodos de baja de la recaudación. También se hace necesario crear impuestos específicos a las emisiones industriales, lo que, además, serviría de incentivo para la adopción de tecnologías limpias y para la conversión de dichos sectores a estándares ambientales más elevados.

²⁹ Oxfam. (2020). ¿Quién paga la cuenta? - Gravar la riqueza para enfrentar la crisis de la COVID-19 en América Latina y el Caribe.

- CUBRIR VACÍOS Y ABORDAR LAS NUEVAS FRONTERAS DE LA TRIBUTACIÓN. Una reforma integral también debe atender los legítimos intereses de grupos de la sociedad que usualmente no son reconocidos por el sistema tributario —como

las mujeres—, abarcar áreas no cubiertas —como la economía digital— en consonancia con los nuevos acuerdos globales, y cubrir vacíos significativos — como la tributación ambiental—.

MUJERES	Exoneraciones sobre bienes y servicios que son fundamentales para su bienestar, establecimiento de mecanismos tributarios específicos para promover emprendimientos, fortalecimiento de capacidades a productoras rurales.
BRECHAS LABORALES DE GÉNERO	Reconocimiento al trabajo doméstico no remunerado, acceso y propiedad de activos y medios de producción para las mujeres.
FOCO EN EL AMBIENTE	Fomento a las prácticas más amigables con el medio ambiente. Además de la positiva experiencia del impuesto a las bolsas plásticas, se deben promover prácticas virtuosas —como la reutilización y el reciclaje— que apunten a la prevención y minimización de impactos, así como a asegurar la compensación por la generación de pasivos ambientales.
FISCALIZAR LA ECONOMÍA DIGITAL	Modernizar y ampliar la capacidad de fiscalización de la generación de ingresos y renta en los espacios del comercio electrónico, de economía colaborativa, de generación de valor en la nube digital, entre otros.
GRAVAR LAS VENTAS DIGITALES HECHAS EN NUESTRO TERRITORIO POR EMPRESAS RADICADAS DENTRO Y FUERA DEL PAÍS	Establecer la recaudación automática del IGV a bienes y servicios comercializados digitalmente por empresas nacionales, empresas radicadas en otros países o sin domicilio fiscal.

RESULTADOS ESPERADOS

Todas estas reformas deberían formar parte de un proceso que demandará tiempo y constancia, con el objetivo principal de elevar gradualmente la presión tributaria a por lo menos 18 % del PBI, en un horizonte de mediano plazo, para financiar adecuadamente las demandas principales de la población en temas sociales y económicos.³⁰

El fortalecimiento y la expansión de la tributación significarían más recursos para recuperarnos durante los próximos años de los impactos de la COVID-19 y, así, avanzar por la senda de un desarrollo inclusivo y sostenible, que mejore la calidad de vida de toda la ciudadanía.

³⁰ Cabe señalar que la meta de elevar la recaudación tributaria a por lo menos 18 % del PBI, a fin de financiar adecuadamente la inversión en capital humano, entre otros rubros críticos, fue establecida en el Acuerdo Nacional del año 2002.

NUEVO PACTO FISCAL PARA EL PERÚ. REPORTE 2020-2021

1a. edición – Octubre de 2021

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-11252

Autor:

Armando Mendoza

Corrección de estilo:

Marita Obregón Rossi

Diagramación:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Editado por:

© Oxfam

© Fundación Oxfam Intermón

Calle Diego Ferré 365, Miraflores, Lima-Perú

Sitio web: <https://peru.oxfam.org>

Facebook/Twitter: Oxfamenperu

Se terminó de imprimir en octubre de 2021

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156-164, Lima 5, Perú



El presente documento ha sido elaborado en el marco de la iniciativa del Fair Tax Monitor (FTM). El Fair Tax Monitor (FTM) es una herramienta basada en evidencia que identifica los principales cuellos de botella de los sistemas tributarios y proporciona pruebas sólidas para el trabajo de incidencia a nivel nacional e internacional. Puede conocer más acerca del FTM en: <https://maketaxfair.net/>