



4. POLÍTICA TRIBUTARIA PARA EL 2011-2016

Luis Alberto Arias



CIES
consorcio de investigación
económica y social



© INDE Consultores
Malecón 28 de Julio 301 of. 302, Miraflores. Lima. Perú
Teléfono: +51 1 447 – 0144
www.indeconsultores.com

© Consorcio de Investigación Económica y Social
Antero Aspíllaga 584, San Isidro. Lima. Perú.
Teléfono: +51 1 421 – 2278
www.cies.org.pe

Responsable: Micaela Pesantes Villa

Edición: Lima, marzo del 2011
Corrección de estilo: Jorge Cornejo Calle
Diagramación: Carmen Inga Colonia
Arte de carátula: Daniela Cabrerizo Rey de Castro
Impreso por Ediciones Nova Print SAC
Av. Ignacio Merino 1546, Lince

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2011-04392
ISBN 978-612-4099-05-2

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 48 instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral” es una iniciativa del CIES y cuenta con el apoyo de las siguientes instituciones: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Overseas Development Institute (ODI) y Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

El CIES no comparte necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son responsabilidad exclusiva del autor.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
ABSTRACT	9
RESUMEN EJECUTIVO	11
1. Introducción	14
2. Diagnóstico	15
2.1 El nivel de los ingresos tributarios del gobierno general	15
2.2 La composición de los ingresos tributarios del gobierno general	16
2.3 La comparación internacional	16
2.4 Mediciones de la evasión tributaria	17
2.5 Aspectos específicos del sistema tributario	18
3. Opciones de política	20
3.1 Análisis de costos y beneficios	21
4. Plan de acción	22
4.1 Objetivo: Reducción de costos de cumplimiento mediante la simplificación del sistema tributario	22
4.2 Objetivo: Disminución de las pérdidas de eficiencia que generan los impuestos, mediante la reducción gradual de algunas tasas impositivas	23
4.3 Objetivo: Ampliación de la base tributaria mediante la reducción de algunas deducciones, la racionalización de las exoneraciones tributarias y el rediseño de los regímenes especiales de los pequeños contribuyentes	24
4.4 Objetivo: Fomento a la equidad a través de un mayor énfasis en la tributación directa	26
4.5 Objetivo: Revisión de la tributación del sector minero para compartir beneficios y riesgos en períodos de precios altos y bajos	30

4.6	Objetivo: Desincentivo a la contaminación y la nocividad	31
4.7	Objetivo: Fortalecimiento de las administraciones tributarias	32
5.	Implementación de la política: estrategias y alianzas	33
6.	Hoja de ruta	34
	RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	36
	CUADROS Y GRÁFICOS	37
	REFERENCIAS	49

PRESENTACIÓN

El presente documento, elaborado por Luis Alberto Arias, es uno de los quince producidos en el marco del Proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral”, iniciativa del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), en alianza con otras instituciones. El fin del mencionado proyecto es fortalecer la gobernabilidad democrática, consolidando el rol de los partidos políticos como actores fundamentales en el contexto de un sistema representativo democrático; reconocidos como espacios de expresión, representación y procesamiento de las demandas de los ciudadanos, proponiendo programas de gobierno. El objetivo general es concentrar el debate electoral en temas programáticos y elevar su nivel, con el fin de que cada partido pueda expresar sus tesis, análisis y propuestas.

Los quince **temas clave** que han sido promovidos en el marco de este proyecto son:

Gestión pública	Desarrollo regional	Cambio climático
Corrupción y gobernabilidad	Desarrollo rural	Políticas sociales y pobreza
Seguridad y narcotráfico	Recursos naturales	Educación
Política tributaria	Gestión de conflictos sociales	Ciencia, tecnología e innovación
Política impositiva a los minerales y el petróleo	Interculturalidad	Género

Cada texto examina las distintas opciones de política disponibles de acuerdo a la temática tocada. Dentro de las distintas alternativas, se exploran los costos y beneficios, los obstáculos para su implementación y la estrategia para superar estas barreras. Finalmente, se especifica una hoja de ruta a cien días, a un año y a cinco años. Asimismo, el proyecto enfatiza la incidencia de estos documentos en las políticas públicas desarrollando una secuencia de tres tipos de actividades: reuniones con los equipos de plan de gobierno de los partidos políticos; seminarios en los departamentos de Arequipa, Ayacucho, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto y Piura; y, finalmente, una campaña de difusión masiva en los medios de comunicación.

Más allá del debate electoral, se busca promover consenso sobre políticas de Estado en nuestro país y aportar al diseño de programas en el próximo gobierno. Creemos que la presente publicación nos permitirá avanzar colectivamente hacia el logro de ambos objetivos.

Aprovechamos la oportunidad para agradecer a las instituciones aliadas del CIES en esta iniciativa: Jurado Nacional de Elecciones, Acuerdo Nacional, Ciudadanos al Día, Consejo de la Prensa Peruana, Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, IDEA Internacional, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, y Transparencia.

Finalmente, deseamos reconocer el valioso aporte de las diferentes instituciones que han hecho posible la ejecución del proyecto. Estas son: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Overseas Development Institute (ODI) y el Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

Lima, marzo del 2011

Javier Portocarrero Maisch
Director Ejecutivo CIES

Xavier Gordillo
Director Adjunto CIES

Este documento, luego de analizar a profundidad el sistema tributario peruano, sostiene que sus principales problemas son: el bajo nivel de la recaudación, que lo hace insuficiente para financiar servicios públicos adecuados; la concentración de la recaudación en el gobierno central y la poca participación de los gobiernos regionales y locales; la estructura de la recaudación con mayor preponderancia de los impuestos indirectos y la baja recaudación de los impuestos directos, que determina que el impacto de la tributación en la equidad sea mínimo; los altos niveles de evasión del impuesto a la renta y del IGV; las altas tasas impositivas en comparación con las tendencias y estándares internacionales; la reducida base tributaria, originada por deducciones generosas, exoneraciones que no contribuyen a la equidad y regímenes especiales que promueven la atomización de las empresas y la evasión; y, finalmente, la complejidad del sistema tributario en su conjunto.

A continuación, para enfrentar esos problemas, propone una reforma tributaria con énfasis en el incremento de la recaudación de los impuestos directos, en la reducción de algunas tasas impositivas, en la ampliación de la base tributaria y en reformas institucionales que fortalezcan a las administraciones tributarias.

Con claridad, señala que el objetivo general de esa reforma es el incremento de la recaudación de impuestos permanentes (no volátiles) en un monto equivalente a 2-3% del PBI; igualmente, que los recursos adicionales sean utilizados en programas de presupuestos por resultados en educación, salud e infraestructura.

Pero, además, para que sea viable y tenga éxito dicha reforma, insta a establecer un **Pacto Fiscal**, es decir, un acuerdo entre gobierno, partidos políticos, gremios empresariales, trabajadores y sociedad civil en general, para acordar cómo obtener, distribuir, aplicar y controlar la utilización de los recursos públicos.

RESUMEN EJECUTIVO

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

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

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

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

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

- A. El bajo nivel de la recaudación, al punto que es insuficiente para financiar servicios públicos adecuados.
- B. La concentración de la recaudación en el gobierno central y la poca participación de los gobiernos regionales y locales.
- C. La estructura de la recaudación con mayor preponderancia de los impuestos indirectos y la baja recaudación de los impuestos directos (renta y propiedad), lo que determina que el impacto de la tributación en la equidad sea mínimo.
- D. Los altos niveles de evasión tributaria del impuesto a la renta y del impuesto general a las ventas.

- E. Las altas tasas impositivas en comparación con las tendencias y estándares internacionales.
- F. La reducida base tributaria, originada por deducciones generosas, exoneraciones que no contribuyen a la equidad y regímenes especiales que promueven la atomización de las empresas y la evasión.
- G. La complejidad del sistema tributario en su conjunto.

Frente a ese conjunto de problemas, propone tres opciones de política:

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

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

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

Cada una de esas opciones tiene costos y beneficios:

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

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

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

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

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

Los objetivos específicos de la opción de política elegida son:

1. Reducción de costos de cumplimiento de los contribuyentes, mediante la simplificación del sistema tributario.
2. Disminución de las pérdidas de eficiencia que generan los impuestos, mediante la reducción gradual de algunas tasas impositivas.
3. Ampliación de la base tributaria, mediante la reducción de algunas deducciones, la racionalización de la exoneración y el rediseño de regímenes especiales.

4. Fomento de la equidad a través de un mayor énfasis en la tributación directa.
5. Revisión de la tributación del sector minero para compartir beneficios y riesgos en períodos de precios altos y bajos.
6. Desincentivo de la contaminación y la nocividad utilizando correctamente los impuestos selectivos.
7. Fortalecimiento de las administraciones tributarias nacionales y locales.

Las principales acciones que se propone son:

■ Objetivo 1

- a. Racionalización de los sistemas de retenciones, percepciones y detracciones.
- b. Eliminación de impuestos de baja recaudación.

■ Objetivo 2

- a. Reducción gradual de la tasa del IGV y del IPM de 19% a 16%.

■ Objetivo 3

- a. Reestructuración del impuesto a la renta personal: disminuyendo deducciones ciegas e introduciendo deducciones razonables por gastos de educación, salud y cargas de familia; asimismo, reduciendo la tasa marginal mínima de 15% a 10%.
- b. Sustitución de exoneraciones de la Amazonía por inversión en infraestructura.
- c. Rediseño del régimen único simplificado para pequeños contribuyentes.

■ Objetivo 4

- a. Armonización de las tasas que gravan el impuesto a la renta de las empresas con las

tasas que gravan las rentas de capital, para evitar el arbitraje tributario o “disfrazamiento” de rentas.

- b. Perfeccionamiento del impuesto a las ganancias de capital de valores mobiliarios.
- c. Racionalización de las exoneraciones del IGV orientándolas a que sean “pro pobre”.
- d. Ampliación de la base del impuesto predial y del impuesto vehicular.

■ **Objetivo 5**

- a. Evaluación de la tributación del sector minero con el objetivo de aplicar un régimen estable que permita la atracción de la inversión y una distribución justa de beneficios en coyunturas de precios altos y bajos.

■ **Objetivo 6**

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

■ **Objetivo 7**

- a. Consolidación de la autonomía real de la Sunat.
- b. Fortalecimiento de las administraciones tributarias locales incentivando la implementación de SAT en las ciudades grandes.

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

1. INTRODUCCIÓN

Desde el punto de vista macroeconómico, la política fiscal debe cumplir un rol de estabilización, vale decir, la política fiscal debe procurar ser expansiva en períodos de contracción del ciclo y debe procurar ser contractiva en períodos de expansión del mismo. Durante la reciente crisis financiera mundial, nuestro país pudo enfrentar con relativo éxito la recesión mundial porque se pudo aplicar una política fiscal expansiva financiada con los ahorros de los superávits fiscales generados en el período de bonanza.

Pero el rol de la política fiscal no es solo el de la estabilización, también tiene la importante función de promover la equidad. Para ello, tiene dos instrumentos: los impuestos y el gasto público. La tributación debe permitir recaudar lo necesario para financiar el gasto público, y, además, debe contribuir a mejorar la distribución del ingreso. Por otro lado, el gasto público debe orientarse a generar las condiciones para el crecimiento, a través de la inversión en infraestructura, pero, al mismo tiempo, brindar servicios a los más necesitados.

En ese marco se ubica el presente documento de política. **Su objetivo es efectuar un conjunto de recomendaciones para incrementar la recaudación de ingresos permanentes, de manera gradual y sostenida.** La estrategia que se propone es que dicho incremento de la recaudación esté principalmente basado en el impuesto a la renta y en los impuestos a la propiedad, que son impuestos directos que contribuyen a la equidad, es decir, que gravan más a quien más tiene. Cabe señalar que, en los últimos años, si bien la recaudación ha aumentado, lo ha hecho con base en el crecimiento de los impuestos a

la minería, los cuales son volátiles porque sus recursos son agotables. De lo que se trata, por lo tanto, es de que el crecimiento de la recaudación tenga ingresos de carácter permanente.

En la primera parte, se realiza un diagnóstico del sistema tributario, sustentado en investigaciones recientes de diversos autores y en el análisis respectivo del autor de este documento.

Las principales conclusiones de ese diagnóstico son:

- La recaudación es baja, centralizada y basada en impuestos indirectos y volátiles.
- Las tasas impositivas son altas.
- Los niveles de evasión tributaria son elevados.
- Las bases tributarias son reducidas y el sistema tributario es complejo, lo que eleva los costos de cumplimiento y los costos de administración de los impuestos.

Respecto a ese diagnóstico, en la segunda parte se identifican tres opciones de política para el sistema tributario. A partir de una evaluación de los costos y beneficios de cada una de las tres opciones, se elige una de ellas.

La tercera parte corresponde al plan de acción propuesto, en el que se establecen los objetivos y las acciones para cada objetivo específico. En la cuarta parte, se plantea un pacto fiscal, como estrategia fundamental para la implementación del plan de acción. Finalmente, en la quinta parte, se plantea una hoja de ruta para los primeros cien días del próximo gobierno, para el primer año y para cinco años.

2. DIAGNÓSTICO

2.1 El nivel de los ingresos tributarios del gobierno general

Los ingresos tributarios del gobierno general^{1/}, en el año 2010, serán equivalentes a 18% del PBI.

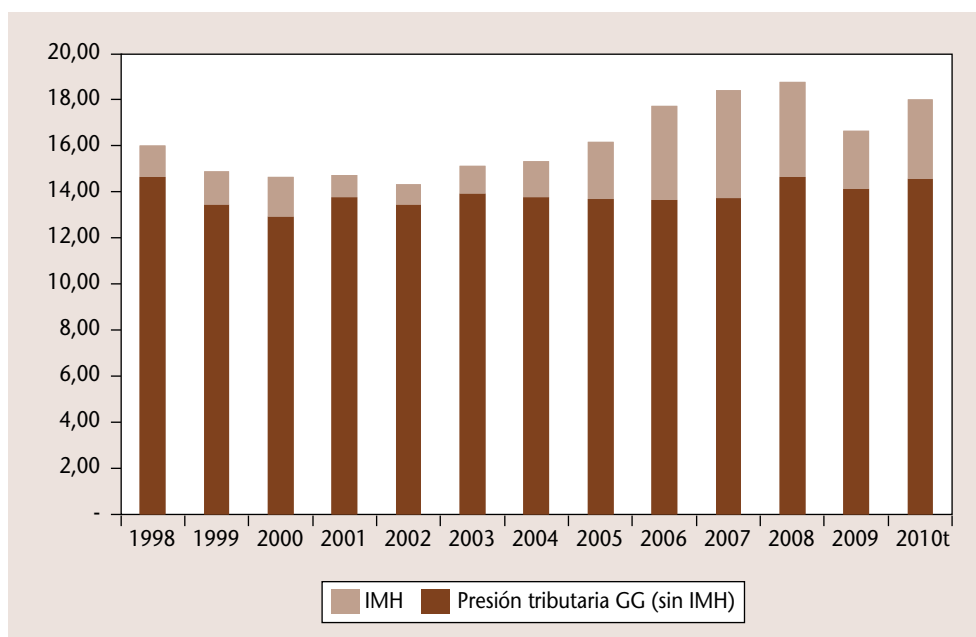
Luego de decrecer en el período 1998-2002, los ingresos tributarios del gobierno general crecieron sostenidamente a partir del 2003, año en que se inició el *boom* de precios de los minerales e hidrocarburos.

La crisis financiera internacional provocó un bache en el rendimiento de los ingresos en el año 2009, pero en

el 2010 estos se han recuperado hasta alcanzar niveles previos a la crisis (véase el gráfico 1).

Si excluimos los ingresos fiscales provenientes de los minerales e hidrocarburos (IMH), la presión tributaria del gobierno general sería de 14,6% del PBI. Resulta conveniente contar con esta segunda medición de la presión tributaria porque los IMH son volátiles y los recursos que los originan son agotables. La presión tributaria sin IMH se ha mantenido estancada en el período 2008-2010 (gráfico 1). Es decir, la bonanza fiscal a partir del 2003 se ha debido casi exclusivamente al *boom* del precio de los minerales.

GRÁFICO 1
Presión tributaria del gobierno general^{1/}: 1998-2010



^{1/} Incluye canon petrolero y regalías.
Fuente: BCRP – Sunat.
Elaboración: INDE Consultores.

1/ En el presente documento, se adopta una definición amplia de los ingresos tributarios del gobierno general. Estos comprenden los ingresos tributarios del gobierno central, las contribuciones a Essalud y la ONP, los impuestos municipales y los pagos por canon petrolero y regalías mineras, petroleras y gasíferas. El canon petrolero es el porcentaje del valor de la producción por el derecho a explotar recursos naturales, y las regalías son la compensación por el uso de la propiedad estatal. Ambos son contabilizados por el BCRP como ingresos no tributarios. Para una comparación de los distintos conceptos de la presión tributaria, véase el cuadro A1.

Cabe señalar que la recaudación de los impuestos del gobierno general es fuertemente centralizada. El 98% de los ingresos del gobierno general son recaudados por el gobierno central, los gobiernos regionales no recaudan impuestos y solo 2% de los impuestos son recaudados por los gobiernos locales (cuadro A2)². Este indicador sencillo nos indica que existe un gran potencial para incrementar los ingresos de los gobiernos regionales y locales.

2.2 La composición de los ingresos tributarios del gobierno general

No solo el nivel de los ingresos tributarios es importante, también lo es la estructura de los mismos. El análisis de la estructura tributaria revela características importantes del sistema tributario (cuadro A3):

- a) Los impuestos a los bienes y servicios son los de mayor importancia y representan alrededor de 50% del total.
- b) El impuesto a la renta es el segundo en importancia; su participación aumentó de 21% a 36% en el período 2001-2009. Como se ha señalado, el incremento obedece al auge de los precios de los minerales.
- c) Los impuestos a la propiedad tienen poca importancia, representan menos de 5% del total.
- d) Los impuestos a las transacciones internacionales han perdido gradualmente importancia. Actualmente representan solo 1% del total.

Una primera conclusión que se obtiene del análisis de la estructura tributaria es la mayor importancia de los impuestos indirectos (a y d) y la menor importancia de los impuestos directos (b y c). Como se sabe, los impuestos indirectos tienden a ser regresivos mientras que los impuestos directos tienden a ser progresivos.

Los impuestos deben contribuir a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso. El estudio de Barreix, Roca y Villela (2006) trata sobre la equidad fiscal respecto a la distribución del ingreso. Tal estudio concluye que los sistemas tributarios de Bolivia, Colombia y Perú resultan regresivos, es decir, la distribución del ingreso, medida por el coeficiente de Gini, se deteriora después de impuestos.

Conviene destacar el caso del impuesto a la renta a las personas naturales (IRPN), el que, según Barreix *et al.* (2006), presenta dos características saltantes: una alta progresividad y, a la vez, un muy moderado impacto redistributivo, como consecuencia de su baja recaudación.

El estudio de Houghton (2006) muestra que la distribución del IVA en relación con el ingreso resulta altamente regresiva. Esto significa que las exoneraciones, globalmente consideradas, recaerían sobre la canasta de consumo de hogares relativamente más ricos.

2.3 La comparación internacional

Si tomamos en cuenta la medida tradicional de la presión tributaria, los ingresos del gobierno equivalen a 14,9% del PBI (2010). Pese a considerar IMH equivalentes a 2,4% del PBI, la recaudación de impuestos del gobierno central es baja. Los niveles de recaudación de nuestro país son similares a lo que se recauda en promedio en países de ingresos bajos, y se encuentra por debajo del promedio de países de ingresos medios-bajos (cuadro A4) y del promedio de países de América Latina (cuadro A5)³.

En cuanto a la comparación internacional del rendimiento de los principales impuestos, se obtiene lo siguiente:

- a) En el caso del impuesto al valor agregado (IVA)⁴, la recaudación es 8,5% del PBI⁵. Esto nos ubica

2/ Desde el punto de vista fiscal, esta realidad nos ubica como uno de los países más centralizados de América Latina.

3/ Los cuadros comparativos corresponden a la presión tributaria del gobierno central, sin considerar las contribuciones sociales (definición IV).

4/ Que en el Perú corresponde al Impuesto General a las Ventas y al Impuesto de Promoción Municipal.

5/ Hay que tener un cierto cuidado cuando se efectúan comparaciones del IVA con otros países, con respecto al registro de las devoluciones del IVA a los exportadores. En algunos países, como es el caso del Perú, la recaudación corresponde al IVA

en el puesto 4 de América Latina (cuadro A6) y en un nivel superior al promedio de América Latina (cuadro A5) y al promedio de todos los grupos de países según niveles de ingresos (cuadro A4).

- b) En el caso del impuesto a la renta de las empresas, la recaudación es 4,4% del PBI. Esto nos ubica en el puesto 8 de América Latina (cuadro A6) y en un nivel superior al promedio de América Latina (cuadro A5) y al promedio de todos los grupos de países según niveles de ingresos, con excepción de los países de ingresos altos (cuadro A4). Cabe señalar que una parte importante de la recaudación del impuesto a la renta de las empresas es volátil, puesto que depende de la evolución de los precios de los minerales.
- c) En el caso del impuesto a la renta de las personas, la recaudación es 1,4% del PBI. Esto nos ubica en el puesto 16 de América Latina (cuadro A6) y en un nivel inferior al promedio de América Latina (cuadro A5) y al promedio de todos los grupos de países según niveles de ingresos (cuadro A4).
- d) En el caso de los impuestos a la propiedad, la recaudación apenas equivale a 0,2% del PBI, muy por debajo del promedio de América Latina (cuadro A7).

En conclusión, el problema de la baja recaudación se debe principalmente al bajo rendimiento del impuesto a la renta de las personas y de los impuestos a la propiedad.

2.4 Mediciones de la evasión tributaria

La evasión tributaria es un tema poco estudiado. Al respecto, existen solo algunos estudios publicados. En el caso del impuesto a la renta, Arias (2009a) estimó que la evasión fue de 49% en el año 2006, correspondiendo a las personas una tasa de evasión de 33% y a las empresas, de 51%. En ese estudio, se recomienda

que, para reducir la evasión y mejorar los niveles de recaudación, se necesita ampliar la base imponible del impuesto a la renta de las personas naturales, incorporando las rentas de capital⁶; evaluar las deducciones que se aplican a las rentas del trabajo (ingresos de trabajadores independientes y dependientes); y racionalizar los regímenes tributarios especiales que se aplica a sectores económicos y zonas geográficas del país.

Un aspecto importante relativo a la evasión del impuesto a la renta lo constituye la significativa diferencia existente entre la recaudación de los trabajadores independientes (4ª Categoría) y la de los trabajadores dependientes (5ª Categoría). A partir del cuadro A8, se obtiene las siguientes conclusiones:

- La recaudación del impuesto a la renta, que corresponde a los trabajadores independientes, medida con relación al impuesto a la renta de los trabajadores dependientes, ha caído sostenidamente desde el 2001 en adelante, desde 18% a 11%.
- El número de contribuyentes inscritos como trabajadores independientes, con relación al número de contribuyentes afiliados a Essalud (*proxy* de número de trabajadores dependientes), ha aumentado desde un ratio de 0,97 a un ratio de 1,11.
- El pago promedio anual de los trabajadores independientes, con relación al de los trabajadores dependientes, se ha reducido sostenidamente desde 18% (S/. 195: S/. 1.101) en el año 2002 a 9% (S/. 133: S/. 1.451) en el año 2009.

En otras palabras, mientras que los contribuyentes inscritos de 4ª Categoría crecen a mayor velocidad que los contribuyentes inscritos de 5ª Categoría, la recaudación de 5ª aumenta a mayor velocidad que la recaudación de 4ª. Podemos plantear como hipótesis que el crecimiento de los contribuyentes inscritos en 4ª Categoría estaría siendo motivado por algunas empresas para deducir como gastos servicios no reales, con el objetivo de reducir el pago de sus impuestos⁷.

bruto, dado que las devoluciones se registran en un rubro independiente. En otros países, como es el caso de Chile, la recaudación corresponde al IVA neto, dado que se ha restado directamente las devoluciones.

6/ A partir del año 2010, se grava las ganancias de capital de valores mobiliarios con una tasa de 5%.

7/ Con las deducciones vigentes, un trabajador independiente empieza a tributar a partir de S/. 31.500 anuales. Es decir, puede emitir recibos por honorarios hasta este monto sin pagar impuestos.

CUADRO 1

Indicadores de *performance* del IVA

	Productividad ⁸			Ratio de cumplimiento ⁹		
	Promedio	Mínimo	máximo	Promedio	Mínimo	Máximo
Perú	0,45			70,8		
América Latina	0,45	0,23	0,73	66,1	24,6	98,9
Mundo	0,41	0,02	0,92	63,1	11,4	122,9

Fuente: Usaid Fiscal Reform and Economic Governance Project.
Elaboración: INDE Consultores.

En el caso de la evasión en el IVA, en el estudio de Sunat (2009) se estima el incumplimiento del IVA para el período 2000-2008. En el año 2008, se estima una tasa de incumplimiento de 37%. El estudio señala que a pesar de que el incumplimiento del IVA viene registrando una tendencia decreciente en los últimos años, los niveles son aún relativamente elevados

Por otro lado, los indicadores de *performance* del IVA desarrollados por el Usaid Fiscal Reform and Economic Governance Project muestran niveles aceptables para el caso del Perú. Si bien el indicador de productividad del IVA es equivalente al promedio de América Latina, queda un largo camino por recorrer para alcanzar niveles cercanos a los valores máximos.

En cuanto al indicador de cumplimiento, este es superior al promedio de América Latina; no obstante, es preciso señalar que tal indicador se elabora asumiendo que la base potencial del IVA es el consumo privado, pero en el Perú la base del IVA incluye a los bienes de capital, con lo cual el valor se encuentra sobreestimado.

CUADRO 2

Tasas impositivas del IVA y del impuesto a la renta

	IVA	IR empresas	IR personas	
			Tasa mínima	Tasa máxima
Perú	19,0	30,0	15,0	30,0
América Latina	14,4	28,7	13,5	29,4
Mundo	15,7	25,3	11,7	29,7

Fuente: Usaid Fiscal Reform and Economic Governance Project.
Elaboración: INDE Consultores, a partir de los cuadros A9 y A10.

8/ Se calcula dividiendo la recaudación del IVA entre el PBI, y luego dividiendo el resultado entre la tasa del IVA.

9/ Se calcula dividiendo la recaudación del IVA entre el consumo privado y luego dividiendo este resultado entre la tasa del IVA. Este indicador asume que la base potencial del IVA es el consumo (IVA-consumo), aunque en varios países, como en el Perú, la base potencial del IVA incluye la inversión (IVA-producto).

2.5 Aspectos específicos del sistema tributario

■ El nivel de las tasas impositivas

La recaudación no es baja porque las tasas lo sean. Por el contrario, estas son superiores en todos los casos a los promedios de América Latina y el mundo (cuadro 1).

En particular, la tasa del IVA es la cuarta más elevada de América Latina, y es solo inferior a la de Brasil, Argentina y Uruguay, cuyas tasas son 20%, 21% y 22%, respectivamente (cuadro A11 y gráfico A1).

■ La base tributaria reducida

La ampliación de la base tributaria ha sido por años el objetivo planteado por diversas reformas tributarias. Es necesario aclarar que ampliar la base tributaria no significa incrementar el número de contribuyentes inscritos. La base tributaria es reducida por la existencia de deducciones, exoneraciones y regímenes especiales.

En cuanto a las deducciones, si bien existe un cierto consenso en que el IGV y el impuesto a la renta gravan con cierta amplitud el consumo y el ingreso, respectivamente, tanto Haughton (2006) como Arias (2009a) advierten sobre la necesidad de ampliar las bases gravables, en particular las del impuesto a la renta de las personas, incorporando todas las rentas del capital y revisando las deducciones.

En cuanto a las exoneraciones, Villela, Lemgruber y Jorratt (2009) definen a los gastos tributarios (exoneraciones y otros beneficios) como aquella recaudación que el fisco deja de percibir en virtud de la aplicación de concesiones o regímenes impositivos especiales.

En el Perú, el monto de los gastos tributarios, es decir, de lo dejado de recaudar por la existencia de exoneraciones y otros beneficios tributarios, se ha mantenido alrededor de 2% del PBI en el período 2006-2011 (cuadro 3).

CUADRO 3
Evolución de los gastos tributarios

Año	Millones de nuevos soles	% del PBI
2006	5.949	2,24
2007	6.587	2,22
2008	7.320	2,05
2009	7.441	1,81
2010	8.668	2,05
2011	8.966	2,04

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual.

El estudio de Villela *et al.* (2009) señala que una de las desventajas de los gastos tributarios es que crean distorsiones en las decisiones de los mercados, en la medida en que un gasto tributario favorece a un sector específico de la economía, produciendo un desvío de recursos no deseado hacia el sector favorecido.

Un claro ejemplo de exoneraciones que generan graves distorsiones es la exoneración del IGV y del ISC del combustible vendido en Loreto, Ucayali y Madre de Dios, lo cual crea un serio problema de contrabando de combustible exonerado para ser vendido fuera de la región beneficiada.

Finalmente, en cuanto a los regímenes especiales, tenemos el caso de los regímenes tributarios simplificados para pequeños contribuyentes (RTS), que tienen como objetivo facilitar la incorporación de estos contribuyentes a la base tributaria. Si bien este objetivo se logra, en algunas circunstancias se reduce significativamente la base del IGV y se promueve la evasión.

El estudio de Arias (2009b) realiza una evaluación de los RTS para 13 países, en los cuales existen un total de 25 RTS. Una de las conclusiones de este estudio es que los contribuyentes de los RTS tienen una baja probabilidad de fiscalización, lo que incentiva la subvaluación de ingresos para acogerse a un RTS y para ubicarse en una categoría baja, y la creación de empresas pequeñas (atomización) para minimizar la probabilidad de ser fiscalizados.

Esos dos comportamientos tienen mayor probabilidad de ocurrir cuando estos regímenes tienen un límite de ventas elevado y cuando la carga tributaria de los mismos es significativamente más baja que la carga tributaria de los contribuyentes del régimen general.

En el caso del Perú, el límite de ventas equivale a 36 veces el PBI per cápita, el más alto de los 13 países analizados y muy superior al promedio, el cual es de 16 veces el PBI per cápita.

En cuanto a las cargas tributarias, el estudio realiza una evaluación más exhaustiva para tres países: Argentina, Brasil y Perú, y demuestra, en el caso de Perú, que la carga tributaria del régimen general es al menos el triple que la carga tributaria en el RTS.

En los últimos años, habría evidencias de la atomización señalada. A partir del año 2005, el número de contribuyentes que se acogen al RUS ha crecido a una tasa promedio anual de 19%, mientras que el número de contribuyentes que se acogen al régimen general ha decrecido (gráfico A3). Cabe señalar que, a partir del año 2007, se eliminaron la mayor parte de restricciones para acogerse al RUS, entre ellas el número de trabajadores y el área de los establecimientos, lo cual está incentivando una mayor atomización y pérdida de base del IGV (cuadro A12).

■ La complejidad del sistema tributario

El atributo de simplicidad es deseable para no imponer costos en exceso a los contribuyentes y a las administraciones tributarias.

Con relación a los costos que se impone a los contribuyentes, el estudio del World Bank (2010) señala que las obligaciones tributarias¹⁰ imponen altas cargas a los negocios en términos de costos y tiempo, desincentivan potencialmente a la inversión y promueven la informalidad.

En el *ranking* global de facilidad para el pago de impuestos, el Perú ocupa el puesto 86 de un total de 183 países. Sin embargo, en el indicador específico que mide el número de horas al año que los contribuyentes destinan a cumplir con las obligaciones tributarias, el Perú ocupa el puesto 153 de 183 países y el puesto 20 entre los 28 países de América Latina (gráfico A2).

■ Los impuestos y el medio ambiente

Finalmente, los impuestos deben contribuir con el objetivo de desincentivar el consumo de bienes que generan externalidades negativas. El estudio de Arias y Plazas (2002) sobre armonización de impuestos en la Comunidad Andina, plantea la utilización de impuestos específicos que graven con mayor monto a los licores con mayor grado alcohólico y a los combustibles más

contaminantes. Estos planteamientos no se aplican actualmente en el Perú.

En **resumen**, podemos concluir que los principales problemas del sistema tributario en el Perú son:

- a) El bajo nivel de la recaudación, insuficiente para financiar servicios públicos adecuados.
- b) La concentración de la recaudación en el gobierno central y la poca participación de los gobiernos regionales y locales.
- c) La estructura de la recaudación con mayor preponderancia de los impuestos indirectos y la baja recaudación de los impuestos directos (renta y propiedad), lo que causa que el impacto de la tributación en la equidad sea mínimo.
- d) Los altos niveles de evasión tributaria del impuesto a la renta y del impuesto general a las ventas.
- e) Las altas tasas impositivas.
- f) La reducida base tributaria, causada por deducciones generosas, exoneraciones que no contribuyen a la equidad y regímenes especiales que promueven la atomización de las empresas y la evasión.
- g) La complejidad del sistema tributario en su conjunto.

3. OPCIONES DE POLÍTICA

El monto de recaudación que un país necesita está directamente asociado con la cobertura y calidad del gasto público. Si bien no se ha realizado una estimación del monto de recaudación requerido para asegurar un gasto público eficaz, es decir, servicios públicos de calidad, niveles adecuadamente focalizados de

programas sociales y niveles óptimos de inversiones en infraestructura, solo para alcanzar la meta de gasto en educación, de 6% del PBI, se requerirían 3 puntos porcentuales del PBI adicionales¹¹, lo cual nos llevaría a la necesidad de establecer una meta mínima de recaudación sin IMH de 18% del PBI.

10/ Declarar y pagar impuestos, llevar libros de contabilidad con regulaciones tributarias especiales.

11/ En los años 2008 y 2009, el gasto de educación fue equivalente a 3,2% del PBI.

Frente a la realidad de niveles de recaudación insuficientes, se plantean las siguientes opciones de política:

Opción 1: Política tributaria pasiva, es decir, efectuar solo ajustes menores en el sistema tributario y esperar que el incremento en la recaudación y en la presión tributaria ocurran como consecuencia del crecimiento económico.

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

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

Los costos y beneficios de cada una de estas opciones de política se presentan en el cuadro 4.

3.1 Análisis de costos y beneficios

La opción 1 está descartada, debido a que para hacer sostenible el crecimiento y una mejor distribución es imperativo el aumento significativo de la recaudación tributaria en un plazo corto (2-3 años), de manera que debemos elegir entre las opciones 2 y 3, que significan la aplicación de un conjunto de reformas.

Si bien en las opciones 2 y 3 se lograría un aumento de la recaudación, se trata de evaluar la estructura impositiva resultante y su impacto sobre la informalidad, evasión y equidad. La informalidad es un fenómeno complejo que tiene varias causas, una de ellas las altas tasas y los altos costos que impone el régimen tributario.

Resulta claro que la opción que premia la reducción de la informalidad y la evasión, y que a la vez contribuye a que el impacto global de la política fiscal sobre la equidad mejore, es la opción 3, y por lo tanto esta es la opción elegida en el presente documento de política.

CUADRO 4

Opciones de política: costos y beneficios

	Costos	Beneficios
Opción 1. Efectuar ajustes menores en el sistema tributario y esperar que el incremento en la recaudación y en la presión tributaria ocurran como consecuencia del crecimiento económico.	<ul style="list-style-type: none"> • La recaudación se mantiene en bajos niveles y crece lentamente. No hay suficientes recursos para mejorar los servicios públicos. • La recaudación es volátil y dependiente de los IMH. • La informalidad y la evasión se mantienen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hay una percepción de que las reglas de juego no se modifican.
Opción 2: Política tributaria activa con énfasis en el incremento de la recaudación de los impuestos indirectos y en la elevación de algunas tasas impositivas, de más fácil recaudación.	<ul style="list-style-type: none"> • Se fomenta una mayor informalidad y evasión tributaria. • Se fomenta la inequidad de la política fiscal. • Percepción de que las reglas son inestables. 	<ul style="list-style-type: none"> • La recaudación aumenta y se puede financiar mejoras en los servicios públicos y en infraestructura. • Los costos administrativos de implementación de esta reforma son reducidos.
Opción 3: Política tributaria activa con énfasis en el incremento de la recaudación de los impuestos directos, en la reducción de algunas tasas impositivas, en la ampliación de las bases tributarias y en reformas institucionales que fortalezcan a las administraciones tributarias.	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de que las reglas son inestables. • Los costos administrativos de implementación de esta reforma son mayores. 	<ul style="list-style-type: none"> • La recaudación aumenta y se puede financiar mejoras en los servicios públicos y en infraestructura. • Se fomenta la reducción de la informalidad y la evasión. • Se fomenta la equidad de la política fiscal.

4. PLAN DE ACCIÓN

En esta sección se desarrolla el plan de la acción de la reforma propuesta. En primer lugar, se plantea el objetivo general, es decir, lo que se pretende alcanzar con la reforma; en segundo lugar, se plantean los objetivos específicos (u objetivos intermedios), es decir, los resultados concretos que se pretende alcanzar para coadyuvar al logro del objetivo general. Finalmente, para cada objetivo específico, se propone las acciones o medidas concretas, y se describen los mecanismos, así como los costos y beneficios, de cada medida.

Objetivo general:

Incrementar la recaudación de impuestos permanentes (no volátiles) de manera gradual y sostenida en un monto equivalente a 2-3% del PBI, sin elevar las tasas y mediante la ampliación de la base tributaria y con énfasis en los impuestos directos. Los recursos adicionales deben ser utilizados en programas de presupuestos por resultados en educación, salud e infraestructura.

Objetivos específicos (intermedios):

- 1) Reducción de costos de cumplimiento de los contribuyentes mediante la simplificación del sistema tributario.
- 2) Disminución de las pérdidas de eficiencia que generan los impuestos, mediante la reducción gradual de algunas tasas impositivas.
- 3) Ampliación de la base tributaria, mediante la reducción de algunas deducciones, la racionalización de las exoneraciones tributarias y el rediseño de los regímenes especiales para pequeños contribuyentes.
- 4) Fomento de la equidad a través de un mayor énfasis en la tributación directa.
- 5) Revisión de la tributación del sector minero, para compartir riesgos y beneficios en períodos de precios altos y bajos.

- 6) Desincentivo de la contaminación y la nocividad utilizando correctamente los impuestos selectivos.
- 7) Fortalecimiento de las administraciones tributarias.

A continuación, se exponen las medidas tributarias para alcanzar cada uno de los siete objetivos específicos planteados.

4.1 Objetivo: Reducción de costos de cumplimiento mediante la simplificación del sistema tributario

Este objetivo se conseguirá con la implementación de las siguientes acciones o medidas:

- a) Racionalización de los sistemas de retenciones, percepciones y detracciones.
- b) Eliminación de impuestos de baja recaudación y que rompen el criterio de caja única.

■ Racionalización de los sistemas de retenciones, percepciones y detracciones

A estos sistemas se los denomina "sistemas de pago adelantado del IGV". Fueron implementados por la Sunat desde el 2002, y tienen como objetivo mejorar el pago del IGV en sectores con alta evasión. De un lado, no se conoce con exactitud los beneficios cuantitativos de la implementación de estos regímenes, y, de otro lado, se ha generado un aumento del costo de cumplimiento de contribuyentes y agentes económicos que colaboran con la Sunat. Por otro lado, las devoluciones, que corresponden a situaciones en las que se paga un tributo mayor al que realmente corresponde, han ido en aumento de año en año¹².

12/ En el año 2009, las devoluciones por retenciones y percepciones superaron los 600 millones de soles.

Los mecanismos que se recomienda para llevar a cabo esta medida son:

- Realizar una evaluación de estos regímenes con el objetivo de establecer los beneficios cuantitativos sobre la reducción de la evasión en cada uno de los sectores y productos aplicados.
- Con base en esta evaluación, se debe proponer la exclusión de los sectores y productos en los que el beneficio es poco significativo, y la reducción de la tasa de retención, percepción y detracción en los casos en que las devoluciones prueben que las tasas aprobadas han sido elevadas.
- Asimismo, con base en la evaluación, se debe plantear un cronograma de desmontaje de los sistemas de pago adelantado del IGV en el mediano plazo.

Los beneficios de esta medida son:

- Se reducen los costos de cumplimiento para los contribuyentes.
- Se reducen los costos para la administración tributaria, al reducirse el número de solicitudes de devolución de impuestos.

No se identifican costos.

■ Eliminación de impuestos de baja recaudación

El propósito de esta medida es evitar que proliferen impuestos destinados, que rompen el principio de caja única, el cual busca que la asignación de los recursos recaudados se realice anualmente con la aprobación del presupuesto.

Los mecanismos que se recomienda para llevar a cabo esta medida son:

- Identificar los impuestos destinados y recabar información sobre los montos recaudados y su destino. En principio, estos son el impuesto extraordinario de solidaridad a favor de la niñez

desamparada y el impuesto de promoción y desarrollo turístico.

- Proponer la eliminación del impuesto y la sustitución de la fuente de financiamiento en el presupuesto, de manera que se asegure que los programas o proyectos que se venía financiando no sufran recortes de recursos.

Los beneficios de esta medida son:

- Se reducen los costos de cumplimiento para los contribuyentes.
- Se reducen los costos de administración tributaria

Los costos son:

- Existe el riesgo de que los recursos presupuestales no se asignen oportunamente.

4.2 Objetivo: Disminución de las pérdidas de eficiencia que generan los impuestos, mediante la reducción gradual de algunas tasas impositivas

Este objetivo se conseguirá con la implementación de la siguiente medida:

- a) Reducir gradualmente las tasas del impuesto general a las ventas (IGV) y del impuesto de promoción municipal (IPM).

■ Reducción gradual de la tasa del IGV

La alta tasa del IGV promueve la informalidad y la evasión tributaria. A su vez, es probable que empresas informales tengan trabajadores informales, por lo que la alta tasa del IGV incentiva la informalidad laboral reduciendo recursos a la seguridad social.

El mecanismo para implementar la medida es:

- Reducir gradualmente las tasas del IGV y del IPM, de acuerdo con el siguiente cronograma.

CUADRO 5
Cronograma de reducción de tasas del IGV e IPM

Fecha	IGV	IPM ¹³	Total
Hasta julio 2011	17,0	2,0	19,0
A partir de agosto 2011	16,6	1,9	18,5
A partir de julio 2012	16,2	1,8	18,0
A partir de julio 2013	15,8	1,7	17,5
A partir de julio 2014	15,4	1,6	17,0
A partir de julio 2015	15,0	1,5	16,5
A partir de julio 2016	14,6	1,4	16,0

Beneficios:

- Se fomentará la formalidad de las empresas y la disminución de la evasión tributaria.
- Se fomentará la disminución de la competencia desleal que enfrenta el sector formal de la economía.
- Se abaratarán algunos precios en los mercados de mayor competencia.
- La reducción de su tasa beneficiará mayoritariamente a las familias de bajos ingresos, dado que el IGV es un impuesto regresivo.

Costos:

- Disminución de la recaudación del gobierno central y de los recursos del Foncomun. No obstante, para evitar una caída significativa de la recaudación, se propone que la reducción sea gradual. La disminución de la recaudación será compensada parcialmente por la disminución de la evasión tributaria. Además, en un escenario macroeconómico favorable, el incremento de la demanda interna, y en particular de las importaciones, posibilitaría que la recaudación del IGV como porcentaje del PBI se mantenga estable.

Los cálculos del cuadro A13 muestran que la recaudación se mantendría constante en niveles equivalentes a 6,8% del PBI.

4.3 Objetivo: Ampliación de la base tributaria mediante la reducción de algunas deducciones, la racionalización de las exoneraciones tributarias y el rediseño de los regímenes especiales de los pequeños contribuyentes

Este objetivo se conseguirá con la implementación de las siguientes acciones o medidas:

- a) La reestructuración del impuesto a la renta personal.
- b) La sustitución de las exoneraciones de la Amazonía por transferencias a los gobiernos regionales, destinadas a inversión en infraestructura.
- c) El rediseño del régimen único simplificado (RUS).

■ **Reestructuración de deducciones del impuesto a la renta personal**

De acuerdo con el estudio de Centrángolo y Gómez-Sabaini (2007), en el caso del impuesto a la renta de las personas, Colombia, Argentina y Perú son los países que otorgan mayores deducciones con respecto al ingreso per cápita (3,5 veces, 2,7 veces y 2,6 veces, respectivamente). Les siguen Brasil (2 veces), El Salvador y Bolivia (1,5 veces), Chile (1,4 veces), y México y Costa Rica (donde las deducciones solo alcanzan 80% del ingreso per cápita) (cuadro A14).

Asimismo, cuando se realiza una comparación del impuesto pagado para distintos niveles de ingreso, se obtiene que, en el caso del impuesto a la renta de Perú,

13/ La reducción de los recursos del Foncomun solo afectaría a los municipios urbanos, los cuales compensarían esta reducción con los mayores recursos que obtendrían por el incremento del impuesto predial.

la tasa efectiva es una de las menores de los países de la muestra. Por ejemplo, si se considera un salario igual a 10 ingresos per cápita, en México, Argentina y Costa Rica pagarán alrededor de 22%; en Brasil, Colombia, El Salvador y Chile, alrededor de 16%; y en Perú y Bolivia, poco más de 11% (cuadro A15).

Dada esa situación, es necesario evaluar una reestructuración del impuesto a la renta personal que grava las rentas del trabajo, con el objetivo de ampliar la base y mejorar la progresividad¹⁴. En esta línea, habría que considerar las siguientes modificaciones:

- Eliminar la deducción de 20% del ingreso para trabajadores independientes.
- Reducir la deducción de 7 UIT para trabajadores dependientes e independientes.
- Introducir deducciones razonables para gastos educativos y gastos de salud.
- Reducir la tasa mínima de 15% a 10%.
- Reducir los niveles de ingreso a partir de los cuales se aplican las tasas de 21% y 30%.

Beneficios:

- Se ampliará la base del impuesto a la renta de las personas.
- Se obtendrá un impuesto a la renta más progresivo.

Costos:

- Se elevará la carga tributaria para los trabajadores de mayores ingresos.

■ Sustitución de exoneraciones por inversiones en infraestructura

La propuesta consiste en sustituir las exoneraciones tributarias y beneficios tributarios, del IGV y del ISC, exis-

tentes en la Amazonía, por inversiones en proyectos en los departamentos involucrados. Se trata de eliminar las exoneraciones tributarias que no han rendido los beneficios esperados, y que los recursos recaudados se utilicen en proyectos de inversión de competencia regional, para mejoras de infraestructura en dichos departamentos.

El estudio de INDE Consultores (2003) demuestra que la existencia de las exoneraciones y beneficios tributarios no favoreció a los consumidores a través de reducciones de precios, sino a unos pocos comerciantes que hicieron uso y abuso de ellas. Además, el PBI de los departamentos de la Amazonía no aumentó de manera significativa, los índices de pobreza aumentaron y los índices de desarrollo humano se redujeron.

Beneficios:

- El fisco obtendrá mayores ingresos, los cuales podrán ser destinados a inversión en infraestructura en los departamentos de la Amazonía. El gasto tributario potencial alcanza los 1.784 millones de nuevos soles, lo que representa 0,39% del PBI, mientras la recaudación esperada en el corto plazo alcanza los 856 millones de nuevos soles, esto es, 0,18% del PBI (cuadro 6). La disminución del déficit de infraestructura en los departamentos de la Amazonía contribuirá a elevar el crecimiento del PBI de la región.
- Se eliminarán los incentivos a la evasión que genera la existencia de exoneraciones tributarias. Por ejemplo, existe evidencia de compras de combustibles a precios bajos en zonas beneficiadas con las exoneraciones¹⁵ y venta a precios más elevados fuera de la zona beneficiada. Asimismo, existen evidencias de facturas falsas para gozar del derecho al reintegro tributario. La reducción de la evasión generará recursos adicionales a los señalados en el párrafo precedente.
- La eliminación de exoneraciones permitirá reducir los costos de control y de administración de la Sunat, los cuales podrán ser reorientados a tareas más productivas.

14/ Se trata de que los ingresos por debajo de la línea de pobreza no tributen, pero que se empiece a tributar gradualmente por encima de dicha línea.

15/ La venta de combustibles en estas zonas es mayor que el consumo.

CUADRO 6

Recaudación por eliminación de exoneraciones y beneficios tributarios del IGV e ISC en la Amazonía

	Potencial 2011		Corto plazo 2011	
	Miles de S/.	% PBI	Miles de S/.	% PBI
Reintegro tributario	96.049	0,02	96.049	0,02
Crédito fiscal especial	16.837	-	16.837	-
IGV venta de combustibles	59.581	0,01	59.581	0,01
ISC venta de combustibles	195.075	0,04	195.075	0,04
IGV ventas en la Amazonía	1.315.125	0,30	386.776	0,09
IGV Import. destinadas a la Amazonía	101.816	0,02	101.816	0,02
Total	1.784.483	0,39	856.134	0,18

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2010).
Elaboración: INDE Consultores.

Costos:

- La eliminación de exoneraciones del IGV e ISC podría provocar un ligero incremento de precios en la zona de la Amazonía. El estudio de INDE Consultores (2003) estimó que el efecto en los precios sería entre 3% y 4%.

■ Rediseño del Régimen Único Simplificado

La propuesta consiste en:

- Disminuir el límite máximo de ingresos anuales desde 360.000 hasta 216.000 soles, lo cual equivale a 16 veces el PBI per cápita (el promedio de los países de América Latina). Esto permitirá acogerse al RUS a aquellos contribuyentes que tengan ventas por hasta 18.000 soles mensuales).
- Establecer la obligación de los contribuyentes del RUS de solicitar facturas por las compras que realicen.
- Establecer los requisitos de un máximo de 5 trabajadores y 100 m² de área de establecimiento, en adición al nivel de ventas, para acogerse al RUS.
- Implementar un programa de fiscalización de los contribuyentes del RUS en colaboración con todas las municipalidades del país¹⁶.

Beneficios:

- Ampliar la base del IGV al establecer la obligación de solicitar facturas a más de 500.000 contribuyentes y al ejercer medidas de control automáticas, como son los parámetros verificables que se sugiere, y de gestión, como son el control a través de convenios con las municipalidades, que eviten la subvaluación de ventas. Como resultado, la recaudación del IGV y del IPM mejorará.

- Reducir la atomización de empresas.

Costos:

- Se incrementan los costos de cumplimiento de los contribuyentes del RUS al establecerse la obligación de solicitar facturas. Este costo no es significativo.

4.4 Objetivo: Fomento a la equidad a través de un mayor énfasis en la tributación directa

Este objetivo se conseguirá con la implementación de las siguientes acciones o medidas:

- a) Armonización de las tasas del impuesto a la renta para evitar el arbitraje o "disfrazamiento" de rentas.

16/ Este plan podría incorporarse al Programa de Modernización Municipal 2010-2013 aprobado por el D.S. 002-2010-EF.

- b) Perfeccionar y simplificar el impuesto a las ganancias de capital de valores mobiliarios.
- c) Racionalizar las exoneraciones del IGV orientándolas a que sean pocas y “pro pobre”.
- d) Reformar el impuesto predial para ampliar su base.
- e) Ampliar la base del impuesto vehicular.

■ Armonización de las tasas del impuesto a la renta de las empresas con las tasas del impuesto que grava las rentas del capital

El objetivo es tener un impuesto a la renta neutral, equitativo y simple. Para ello, el mecanismo propuesto es el siguiente:

- Universalizar la tributación de las rentas del capital, gravando dichas rentas con una tasa *flat*.
- Alinear la tasa *flat* que grava a las rentas del capital con la tasa que grava los dividendos y con la tasa mínima que grava las rentas del trabajo, para evitar el arbitraje tributario (o “disfrazamiento” de rentas).

- Evitar el incremento de la carga tributaria global mediante una reducción del impuesto a la renta que grava las utilidades no distribuidas.

El cambio que se propone es gradual, mediante la aplicación de un cronograma que se resume en el cuadro 7.

Beneficios:

- Se mejora la recaudación del impuesto.
- Se logra un impuesto a la renta neutral, reduciendo el arbitraje o disfrazamiento de rentas.
- Se mejora la equidad del impuesto al aumentar la carga tributaria de las rentas del capital.
- Se incentiva la reinversión de utilidades al reducirse la tasa del IRPJ para utilidades no distribuidas. Al mismo tiempo, la tasa combinada del IRPJ no aumenta, incluso se reduce ligeramente.

Costos:

- Se aumenta la carga tributaria de las rentas del capital.

CUADRO 7

Cronograma de reajuste de tasas del impuesto a la renta¹⁷

	IRP rentas del trabajo (tasa mínima)	IRP rentas del capital (alquileres y ganancia de capital)	IRP rentas del capital (intereses y rendimientos en general)	IRPJ utilidades no distribuidas	IRPJ utilidades distribuidas (dividendos)	IRPJ tasa combinada
2011	15%	5%	0%	30%	4,1	32,9%
2012	10%	7,5%	5%	27,5%	7,5%	32,9%
2013 en adelante	10%	10%	10%	25%	10%	32,5%

17/ Un aspecto que debe ser tomado en consideración es el de las empresas que han suscrito convenios de estabilidad jurídica al amparo de los Decretos Legislativos 662 y 757, o al amparo de leyes sectoriales de minería e hidrocarburos. En principio, a estas empresas no les alcanzarían estas modificaciones. Frente a ello, el Estado peruano puede plantear una renegociación de los convenios.

■ Perfeccionamiento del impuesto a la renta que grava las ganancias de capital de los valores mobiliarios

El actual régimen que grava las ganancias de capital de los valores mobiliarios no es neutral, debido a que las ganancias y pérdidas no tienen el mismo tratamiento. Asimismo, las ganancias de capital de los inversionistas domiciliados y no domiciliados están gravadas con tasas de 5% y 30%, respectivamente. Por último, las ganancias de capital de las personas y las empresas están gravadas con tasas de 5% y 30%, respectivamente.

Se trata de corregir estas distorsiones utilizando los siguientes mecanismos:

- Uniformar el tratamiento de las ganancias y pérdidas, calculando la renta bruta descontando estas últimas de las primeras.
- Eliminar la deducción de las 5 UIT.
- Aplicar una tasa única de 10% a partir del 2013 en adelante, sin ningún tipo de exoneraciones.

Beneficios:

- El impuesto ganará en simplicidad.
- Se logrará un impuesto a la renta neutral, evitando el arbitraje o “disfrazamiento” de rentas.

Costos:

- Aumentará la carga tributaria para los pequeños inversionistas

■ Revisión de las exoneraciones del IGV

De acuerdo con el estudio de Barreix *et al.* (2006), exoneraciones bien diseñadas son aquellas que recaen sobre bienes y servicios que tienen mayor participación en la canasta de consumo de los hogares más pobres. Al considerar la carga del IVA como porcentaje del consumo del hogar, lo que se analiza es si las exoneraciones están o no bien diseñadas. En los

casos de Bolivia, Colombia y Ecuador, el IVA resulta progresivo. Por tanto, puede concluirse que, en Bolivia y Ecuador, las exoneraciones, globalmente consideradas, están bien diseñadas; es decir, recaen sobre bienes y servicios con mayor participación en la canasta de los hogares más pobres. En el caso de Colombia, se concluye que, globalmente consideradas, las exoneraciones y las tasas diferenciales también están bien diseñadas; es decir, determinan una tasa efectiva menor sobre la canasta de consumo de los hogares más pobres.

De acuerdo con el estudio reseñado, resulta llamativo en este aspecto el caso de Perú, donde el IVA resulta regresivo. En Perú, el IVA tiene una tasa única de 19% –la más alta de la subregión– y, por tanto, puede concluirse que las exoneraciones, globalmente consideradas, recaen sobre la canasta de los hogares relativamente más ricos.

En consecuencia, se propone aplicar el siguiente mecanismo:

- Realizar un análisis detallado de las exoneraciones del IGV para determinar las causas por las que son otorgadas (externalidades positivas, altos costos de administración y/o cumplimiento, que implicaría gravar los bienes y/o servicios en cuestión).
- Con base en este estudio, se debe proponer que se mantendrán las exoneraciones pro pobre y aquellas que se otorgan por razones de altos costos de administración.

Beneficios:

- Se incrementa la recaudación al disminuirse las exoneraciones.
- Se mejora la equidad al mejorar la regresividad del IGV.

Costos:

- Se incrementa la carga tributaria de los hogares de mayores ingresos.

■ Reforma del impuesto predial

En la actual coyuntura hay un *boom* inmobiliario que se caracteriza por el aumento de las inversiones y el aumento de los precios. No obstante, el aumento del valor de la propiedad no se está traduciendo en aumento de los ingresos propios de las municipalidades, debido a que el valor de los predios se determina de acuerdo a valores que anualmente publica el Ministerio de Vivienda y Construcción, que no reflejan el valor de mercado. El objetivo de esta medida es restablecer el círculo virtuoso: mejoras en infraestructura de la ciudad – incremento del valor de la propiedad – incremento de la recaudación del impuesto predial – mayor autonomía financiera de las municipalidades.

De acuerdo con Mann (2004), estimados ubican el ratio entre el valor de mercado y los valores unitarios de construcción en 3:1 y para el valor del terreno, en 7:1.

Es muy probable que estos ratios se hayan incrementado debido al *boom* inmobiliario. Si bien no existen estudios detallados sobre la subvaluación del valor de mercado, se presume que la misma es mayor en las propiedades de mayor valor y en las propiedades cuyo uso es distinto a casa-habitación. Por ello, una reforma incrementaría relativamente más el impuesto que se paga sobre estos predios.

De acuerdo con Mann, no existe duda de que esto podría constituir la fuente más importante de recursos para fortalecer los ingresos municipales. Otras dos fuentes importantes deben provenir de la formalización de los predios y de la disminución de la morosidad en el pago, la misma que es reforzada con las continuas amnistías que se otorgan.

Se plantea el siguiente mecanismo:

- Aplicar gradualmente el impuesto predial sobre el valor de mercado de los predios¹⁸. La gradualidad puede empezar con los predios cuyo uso sea distinto a casa-habitación.

Beneficios:

- Se incrementará la recaudación del impuesto predial que recaudan las municipalidades, beneficiando la autonomía financiera de las mismas.
- Se mejorará la equidad del sistema tributario.
- Se contribuirá al uso eficiente del territorio.

Costos:

- Se aumentará la carga tributaria de las empresas y de las familias de mayores ingresos.

■ Ampliación de la base tributaria del impuesto vehicular

Como se sabe, el impuesto vehicular solo grava a los vehículos con una antigüedad no mayor a tres años¹⁹. El Perú es uno de los pocos países en los que se grava a los vehículos nuevos y no a los antiguos. Por otro lado, el impuesto pagado se aplica sobre el mayor valor entre el valor de adquisición, sin admitir depreciación, y el valor comercial que cada año publica el MEF. Como la inflación es baja, el mayor valor resulta siempre el valor de adquisición. En consecuencia, el contribuyente paga el impuesto sobre el valor del vehículo nuevo durante tres años.

Se propone el siguiente mecanismo:

- Aumentar la base de este impuesto aumentando la antigüedad de los vehículos que pagarán impuestos a razón de un año cada año. Así, en el 2012 estarán gravados los vehículos de hasta cuatro años de antigüedad; en el 2013, los vehículos de hasta cinco años de antigüedad, y así sucesivamente.
- Pagar el impuesto sobre el valor de mercado, con base en las tablas que publica el MEF. El efecto de esta medida será que en los años dos y tres

18/ Actualmente, el impuesto de alcabala se paga sobre el valor de mercado.

19/ Este plazo se cuenta a partir de la inscripción en el Registro Vehicular, por lo que, en el caso de vehículos importados, el plazo se cuenta desde su importación.

se pagará menos impuestos, pero se continuará pagando a partir del año cuatro.

Beneficios:

- Se incrementará la recaudación del impuesto vehicular y, con ello, los ingresos propios de las municipalidades provinciales.
- Se pagará menos en los primeros años.

Costos:

- Se pagará más a partir del cuarto año de antigüedad.

4.5 Objetivo: Revisión de la tributación del sector minero para compartir beneficios y riesgos en períodos de precios altos y bajos

Este objetivo se conseguirá con la implementación de la siguiente acción:

- a) Evaluar el tratamiento de la tributación del sector minero con miras a aplicar un régimen estable que permita la atracción de la inversión y una adecuada distribución de beneficios en coyunturas de precios altos y bajos.

■ La tributación sobre el sector minero

Actualmente, la minería está gravada con un impuesto a la renta de 30%, un impuesto a la distribución de dividendos de 4,1% y una regalía minera en función de las ventas, cuyas tasas son de 1% a 3%²⁰. Asimismo, las empresas pueden suscribir convenios de estabilidad jurídica (CEJ) que estabilizan el régimen tributario vigente al momento de suscribirlos.

La aplicación de este régimen tributario tiene las siguientes implicancias:

- No todas las empresas mineras tributan de acuerdo con este régimen tributario. Las empresas mineras que suscribieron CEJ antes del 2003 no pagan regalías ni impuesto a los dividendos.
- En períodos de precios altos, como el actual, la participación del Estado, en lugar de aumentar, se mantiene o incluso se reduce por efecto de las regalías aplicadas sobre los ingresos y no sobre las utilidades²¹.
- En períodos de precios bajos, las pérdidas que se generan no son arrastrables en un 100% de manera indefinida.
- En el caso de la regalía, al aplicarse sobre las ventas o ingresos, la carga tributaria medida como porcentaje de la utilidad disminuye en épocas de *boom* y aumenta en épocas de crisis.
- Por otro lado, no están adecuadamente reguladas las compensaciones pecuniarias por externalidades negativas.
- El sistema para compartir beneficios con las comunidades a través del canon minero no funciona adecuadamente.

Por lo tanto, es recomendable introducir modificaciones en la tributación minera, que permitan al Estado y a las empresas compartir beneficios y riesgos, aumentando la participación del Estado en períodos de buenos precios y disminuyéndola en períodos de bajos precios.

Para ello, se debe considerar los siguientes mecanismos:

- Mantener la tasa actual del impuesto a la renta en 30%.

20/ Este régimen se aplica a las empresas mineras que firmaron convenios de estabilidad jurídica (CEJ) a partir del año 2003. Las que firmaron antes de dicho año no pagan regalías ni impuestos a la distribución de dividendos.

21/ Este tema es tratado en detalle en el documento *La Política impositiva aplicable a los minerales y al petróleo: teoría, experiencias y propuesta de política para el Perú*, del Proyecto Elecciones Perú – 2011.

- Modificar las regalías, aplicándolas en función a la rentabilidad y no a las ventas o ingresos. La tasa de la regalía debe ser mayor si la rentabilidad o margen operativo aumenta (épocas de altos precios), y menor si la rentabilidad o margen operativo disminuye (épocas de bajos precios).
- Establecer que las pérdidas son arrastrables en un 100% y de manera indefinida.
- Establecer compensaciones pecuniarias a las externalidades negativas que, en su caso, genere la actividad minera.
- Realizar un estudio que permita crear un sistema eficiente para que las comunidades compartan los beneficios de la inversión minera (este sistema puede complementar o sustituir al canon).

Un problema que debe ser abordado es el tratamiento a los proyectos antiguos que cuentan con contratos de estabilidad jurídica. Una opción adecuada es la aplicada en Chile, en donde las empresas que cuentan con este tipo de convenios pueden pagar voluntariamente el nuevo impuesto o una parte de él, a cambio de extender la duración de su contrato de estabilidad.

Beneficios:

- Aumenta la tributación del sector minero en épocas de *boom*, como la actual, y disminuye en épocas de crisis.
- El Estado y el inversionista comparten los beneficios y los riesgos.
- Se penaliza pecuniariamente las externalidades negativas, lo que mejora la eficiencia económica.

Costos:

- Se modifican las reglas de juego, al aumentarse la carga tributaria al sector minero, lo cual puede desincentivar la inversión en el mediano plazo. Este costo puede ser disminuido o eliminado si el aumento de la carga es razonable.

4.6 Objetivo: Desincentivo a la contaminación y la nocividad

Este objetivo se conseguirá con la implementación de las siguientes acciones:

- a) Reestructurar tasas del ISC que grava los combustibles, gravando más a los combustibles más contaminantes.
- b) Reestructurar las tasas del ISC que grava las cervezas y licores, gravando más a los de mayor grado alcohólico.

■ Reestructuración de tasas del ISC a los combustibles

Actualmente, las gasolinas de mayor octanaje –más limpias– pagan un impuesto mayor (en soles por galón) que las gasolinas de mayor octanaje. Asimismo, el diésel, que emite enormes cantidades de azufre, paga un impuesto menor que las gasolinas de mayor octanaje (cuadro A16). De acuerdo con Castro (2008), las gasolinas y el diésel tienen costos de producción similares pero, como consecuencia de la aplicación diferenciada del ISC, el diésel al consumidor llega con precios más reducidos que las gasolinas.

Se propone el siguiente mecanismo:

- Establecer que la carga tributaria sea mayor para los combustibles más contaminantes (gasolinas de bajo octanaje y diésel).
- Esto se podría lograr implementando la propuesta establecida en el D.S. 211-2007-EF, que, en aplicación de la Ley 28694, establece que el ISC a los combustibles se determinará introduciendo el criterio de proporcionalidad al grado de nocividad por los contaminantes que estos contengan para la población. El mencionado Decreto Supremo establece un cronograma de aplicación progresiva hasta el 2016²² (cuadro A18).

22/ En Castro (2008), se plantean algunas objeciones al cronograma aprobado por el MEF, referidas a que se debe aprobar las tasas en función del Índice de Nocividad de los Combustibles (INC), que debe elaborar el Ministerio del Ambiente (que absorbió al Conam).

Beneficios:

- Se avanza hacia el principio de “quien más contamina, más paga”.
- Se promueve la utilización de combustibles menos contaminantes, beneficiando la salud, la nutrición y las capacidades de las personas.

Costos:

- Pérdida de recaudación.

■ Reestructuración de tasas del ISC a las cervezas, vinos y otros licores

Actualmente, a todos los licores, incluyendo al vino, se les aplica una tasa ad valorem de 20%. Asimismo, a la cerveza se le aplica una tasa de 27,80% sobre el precio de venta al público. Se propone:

- Fijar las tasas en función al grado alcohólico. De esta manera, los licores deberían estar gravados con tasas más altas que el vino y la cerveza.

4.7 Objetivo: Fortalecimiento de las administraciones tributarias

Este objetivo se conseguirá con la implementación de las siguientes acciones:

- a) Consolidar la autonomía real de la Sunat (“modelo fundacional”).
- b) Fortalecer las administraciones tributarias locales mediante la implementación de Servicios de Administración Tributaria (SAT) o Gerencias de Administración Tributaria (GAT) en las principales ciudades del país²³.

■ Consolidación de la autonomía real de la Sunat

En los últimos años, si bien la recaudación ha aumentado y se ha preservado la calidad de los recursos humanos de la institución, la Sunat ha visto menoscabada su autonomía real y ha habido varios casos de injerencia política. Estas señales no se han limitado solo a la injerencia del Servicio de Inteligencia Nacional en los últimos años de la década pasada²⁴, sino a casos importantes en la presente década²⁵. Para consolidar la autonomía real de la Sunat, se propone:

- Otorgar a la Sunat un grado de autonomía similar a la que tienen otras entidades del Estado, como el Banco Central, la SBS, la Defensoría del Pueblo o los organismos reguladores, el cual se encuentra consagrado en la Constitución.
- Dotar a la Sunat de un directorio²⁶.
- Designar al superintendente por un período de 5-7 años, que en todo caso no coincida con el período

23/ Aproximadamente 100 ciudades.

24/ Los casos del RUC sensible y la fiscalización de Vladimiro Montesinos son prueba de esta injerencia política.

25/ Por ejemplo, se encuentran los casos en los que el Ministerio de Economía y Finanzas, a través del Defensor del Contribuyente, no emitió informes favorables para que la Sunat prosiga con la defensa de los intereses del fisco ante el Poder Judicial para cobrar deudas de grandes contribuyentes. Asimismo, el caso de la intervención de la administración de un medio de comunicación importante en el que se pretendió controlar la gestión del mismo para cobrar la deuda tributaria de este. Finalmente, son varios los casos en los que el Poder Judicial y el Congreso interfieren en la cobranza de deudas tributarias, como el caso de los clubes de fútbol.

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

político. Dicha designación debe ser ratificada por el Congreso de la República.

■ Fortalecimiento de las administraciones tributarias locales

A inicios de 1997, se puso en funcionamiento el primer Servicio de Administración Tributaria (SAT), en la Municipalidad Metropolitana de Lima. El modelo institucional del SAT de Lima es similar al de la Sunat fundacional²⁷. De acuerdo con el estudio de Mann (2004), el SAT de Lima y, con posterioridad, los ocho SAT existentes en Trujillo, Piura, Huancayo, Cajamarca, Chiclayo, Ica, Tarapoto y Huamanga, constituyen los únicos casos conocidos de administraciones tributarias locales con un cierto grado de autonomía. La creación de los SAT junto con reformas en el impuesto de alcabala y el incremento de la recaudación del impuesto vehicular, han permiti-

do el aumento significativo de la recaudación en las municipalidades.

Es necesario evaluar, mejorar y replicar la experiencia exitosa de los SAT. Para ello, se propone:

- Desarrollar un plan que promueva e incentive la creación de SAT en las principales ciudades capitales de provincia del país²⁸.
- Promover la integración de los catastros con los SAT y con las GAT (Gerencias de Administración Tributaria de las municipalidades).
- Continuar y fortalecer el Programa de Modernización Municipal 2010-2013, regulado por el Decreto Supremo 002-2010-EF, cuyo objetivo es incrementar la recaudación de los impuestos municipales a través de la mejora de la gestión financiera²⁹.

5. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA: ESTRATEGIAS Y ALIANZAS

Para la implementación del plan de acción propuesto en la sección anterior, se debe tener en cuenta lo siguiente:

- a. La reforma que se propone es integral. Hay que tener especial cuidado en no tomar solo aspectos parciales de la misma, por ejemplo, bajar tasas sin ampliar las bases gravables, simultáneamente.

- b. Si bien en el documento se ha efectuado algunas estimaciones, las mismas deberán revisarse exhaustivamente al momento de tomar decisiones, para adecuarlas a la coyuntura específica.

La implementación de la política propuesta requiere la creación de consensos. Para ello, debe establecerse un Pacto Fiscal, es decir, un acuerdo entre gobierno, partidos

27/ Este modelo se basa en la autonomía administrativa y financiera, la organización por procesos, y una política de recursos humanos caracterizada por la meritocracia.

28/ Una forma de incentivar la asignación de SAT sería que el impuesto de alcabala se recaude a nivel provincial. La actual Ley de Tributación Municipal establece que el impuesto de alcabala es recaudado por las municipalidades distritales salvo en el caso de municipalidades que tengan constituidos Fondos de Inversión Municipal (ejemplo: Invermet en Lima). Esto no disminuiría recursos a las municipalidades distritales, puesto que el 50% de la recaudación les corresponde. Por el contrario, al aprovecharse las economías de escala de la recaudación en el nivel provincial, aumentarían las rentas de las municipalidades distritales, como en efecto ocurrió en Lima al transferirse la administración del impuesto de las municipalidades distritales a las municipalidades provinciales.

29/ Para el año 2010, se ha presupuestado 600 millones de soles para transferencias a las municipalidades que cumplan las metas del programa.

políticos, gremios empresariales, trabajadores y sociedad civil en general, para acordar cómo obtener, distribuir, utilizar y controlar la utilización de los recursos públicos.

El Pacto Fiscal debe contemplar los siguientes componentes:

- a. Definición de las prioridades. Es decir, en qué se utilizarán los recursos adicionales que se obtendrá. El presente documento propone preliminarmente que los recursos adicionales se utilicen en educación, salud e infraestructura. Asimismo, se debe tener en consideración recursos para ciencia y tecnología y protección del medio ambiente.
- b. Competencias. Es decir, cuáles serán los niveles de gobierno que se harán responsables de ejecutar el gasto con los recursos adicionales que se obtenga. Aunque no ha sido abordado en el presente documento, el Pacto Fiscal debería contemplar la revisión de la Ley de Descentralización Fiscal³⁰.
- c. Costo de las prioridades y medición de resultados. Este documento propone preliminarmente que se utilicen las técnicas del presupuesto por resultados. Esto requiere la elaboración de marcos lógicos de los programas priorizados, costeo de actividades, establecimiento de indicadores de resultados, y seguimiento y monitoreo de los resultados o logros.
- d. ¿Quién va a pagar ese costo? Es decir, cómo se va a obtener los recursos adicionales. En este documento se ha propuesto que el objetivo es incrementar la recaudación directa, principalmente la del impuesto a la renta y de los impuestos a la propiedad.
- e. Fortalecimiento e independencia de las administraciones tributarias. En el presente documento, se ha planteado las reformas necesarias para ello. Una reforma imprescindible es aquella que garantiza la independencia de la Sunat de todo tipo de injerencia política, para lo cual se ha propuesto en el presente documento su autonomía constitucional.
- f. Evaluación de la gestión pública, tanto de la gestión tributaria como de la gestión del gasto público³¹. Esto incluye la transparencia y el acceso a la información por parte de la sociedad civil.

El próximo proceso electoral es una excelente oportunidad para proponer a todos los partidos políticos el establecimiento de este Pacto Fiscal, aprobando una minuta que establezca los objetivos del mismo, los actores, los componentes y los productos (las medidas y los proyectos de ley que se someterá al Congreso para su aprobación). Asimismo, dicha minuta debe establecer el procedimiento para el funcionamiento del Pacto Fiscal.

6. HOJA DE RUTA

Cien días³²

- Instalar el Pacto Fiscal.
- Elaborar el Proyecto de Ley Marco del Sistema Tributario.
- Elaborar el estudio de evaluación de los sistemas de pago adelantado del IGV.
- Elaborar el estudio de revisión de exoneraciones del IGV.

30/ Al respecto, consúltese Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR 2010), donde se plantea una propuesta de coparticipación tributaria para los gobiernos regionales, en sustitución del actual mecanismo de transferencias.

31/ Este tema es tratado en detalle en el documento *Medidas para mejorar la gestión operativa de las entidades públicas: ¿cómo pasar de un marco normativo rígido de cumplimiento "flexible", a un marco flexible de cumplimiento obligatorio?*, del Proyecto Elecciones Perú 2011.

32/ Dado que la reforma debe materializarse en la promulgación de leyes, las mismas deben aprobarse antes de la aprobación de la Ley Anual de Presupuesto, o, en todo caso, antes del término de la primera legislatura.

- Elaborar el Proyecto de Ley que modifica la Ley del IGV.
- Elaborar el Proyecto de Ley que modifica la Ley del Impuesto a la Renta – Modificaciones al Impuesto a la Renta que Grava las Rentas del Trabajo.
- Elaborar el Proyecto de Ley que sustituye las exoneraciones de la Amazonía por inversiones en infraestructura.
- Elaborar el Proyecto de Ley que modifica el Régimen Único Simplificado.
- Elaborar el Proyecto de Ley que modifica la Ley del Impuesto a la Renta – Modificaciones al Impuesto a la Renta de las Empresas y a la Renta que Grava las Rentas del Capital.
- Elaborar el Proyecto de Ley que perfecciona el impuesto a las ganancias de capital.
- Elaborar el Proyecto de Ley que modifica la Ley de Tributación Municipal – Impuesto Predial, Impuesto Vehicular e Impuesto de Alcabala.
- Elaborar el Proyecto de Ley que modifica la Ley de Descentralización Fiscal.
- Elaborar el Proyecto de Ley que modifica la Ley de Regalías Mineras.
- Elaborar el Proyecto de Ley que modifica el ISC.
- Aprobar en primera legislatura la modificación constitucional que otorga autonomía a la Sunat.
- Elaborar el Proyecto de Ley que modifica la Ley de Creación de la Sunat y que modifica la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Aprobar todos los proyectos de ley en el Congreso (antes del 31 de diciembre de 2011).

Un año

- Implementar los cambios en la administración de impuestos que requieren los proyectos de ley aprobados.
- Aprobar los indicadores de resultados de seguimiento de los programas de gasto público financiados con los mayores recursos de la reforma.
- Elaborar y aprobar el plan de fortalecimiento de las administraciones tributarias locales.
- Aprobar en segunda legislatura la modificación constitucional que otorga autonomía a la Sunat.
- Designar el primer directorio de la Sunat.
- Poner en marcha el programa de fiscalización de los contribuyentes del RUS en colaboración con las municipalidades del país.

Cinco años

- Supervisar y monitorear los resultados de la implementación de la reforma.
- Implementar, supervisar y monitorear en las municipalidades del país un programa de formalización tributaria de los predios.
- Realizar y publicar estudios anuales de evasión del impuesto a la renta y del impuesto general a las ventas.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

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

■ Objetivo 1

- a. Racionalización de los sistemas de retenciones, percepciones y deducciones.
- b. Eliminación de impuestos de baja recaudación.

■ Objetivo 2

- a. Reducción gradual de la tasa del IGV y del IPM, de 19% a 16%.

■ Objetivo 3

- a. Reestructuración del impuesto a la renta personal: disminuyendo deducciones ciegas e introduciendo deducciones razonables por gastos de educación, salud y cargas de familia; asimismo, reduciendo la tasa marginal mínima de 15% a 10%.
- b. Sustitución de exoneraciones de la Amazonía por inversión en infraestructura.
- c. Rediseño del Régimen Único Simplificado para pequeños contribuyentes.

■ Objetivo 4

- a. Armonización de las tasas que gravan el impuesto a la renta de las empresas con las tasas que gravan las rentas de capital, para

evitar el arbitraje tributario o “disfrazamiento” de rentas.

- b. Perfeccionamiento del impuesto a las ganancias de capital de valores mobiliarios.
- c. Racionalización de las exoneraciones del IGV, orientándolas a que sean “pro pobre”.
- d. Ampliación de la base del impuesto predial y del impuesto vehicular.

■ Objetivo 5

- a. Evaluación de la tributación del sector minero con el objetivo de aplicar un régimen estable que permita la atracción de la inversión y una distribución justa de beneficios en coyunturas de precios altos y bajos.

■ Objetivo 6

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

■ Objetivo 7

- a. Consolidación de la autonomía real de la Sunat
- b. Fortalecimiento de las administraciones tributarias locales incentivando la implementación de SAT en las ciudades grandes.

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

CUADROS Y GRÁFICOS

CUADRO A1

Distintos conceptos de la presión tributaria (% del PBI)

	Sin IMH			IMH			Con IMH			
	Gob. central I	Gob. central Consol. II	Gobierno general III	Tributos	Canon petrolero y regalías	Total	Gob. central IV	Gob. central Consol. V	Gobierno general VI	GG + Canon petrolero y Reg. VII
1998	12,7	14,5	14,7	1,2	0,1	1,3	13,9	15,7	15,9	16,0
1999	11,5	13,2	13,4	1,2	0,3	1,4	12,7	14,4	14,6	14,9
2000	11,0	12,7	12,9	1,2	0,5	1,7	12,2	13,9	14,2	14,7
2001	11,8	13,5	13,8	0,6	0,3	1,0	12,4	14,2	14,4	14,7
2002	11,5	13,2	13,5	0,5	0,4	0,9	12,1	13,7	14,0	14,3
2003	12,0	13,7	13,9	0,8	0,4	1,2	12,8	14,5	14,7	15,1
2004	11,9	13,5	13,8	1,2	0,4	1,6	13,1	14,7	14,9	15,3
2005	11,9	13,4	13,7	1,7	0,8	2,5	13,6	15,1	15,4	16,2
2006	11,9	13,4	13,7	3,2	0,9	4,1	15,0	16,6	16,8	17,7
2007	11,8	13,4	13,7	3,8	0,9	4,7	15,6	17,2	17,5	18,4
2008	12,6	14,3	14,6	3,0	1,1	4,1	15,6	17,3	17,7	18,8
2009	12,0	13,7	14,1	1,8	0,7	2,5	13,8	15,5	15,9	16,6
2010	12,5	14,2	14,6	2,4	1,0	3,4	14,9	16,6	17,0	18,0

Gobierno central: ministerios; gobierno central consolidado: comprende a Essalud y la ONP; gobierno general: comprende a gobiernos locales.

Fuentes: BCRP y Sunat.

Elaboración: INDE Consultores.

CUADRO A2

Ingresos tributarios por niveles de gobierno^{1/}

	Gov. central		Essalud y ONP		Gobiernos locales		Total
	% PBI	Est. %	% PBI	Est. %	% PBI	Est. %	% PBI
1998	14,0	87,5	1,8	11,2	0,2	1,2	16,0
1999	12,9	86,8	1,7	11,5	0,2	1,6	14,9
2000	12,7	86,7	1,7	11,7	0,2	1,6	14,7
2001	12,8	86,7	1,7	11,7	0,2	1,6	14,7
2002	12,4	86,7	1,7	11,6	0,2	1,7	14,3
2003	13,2	87,4	1,6	10,8	0,3	1,7	15,1
2004	13,5	88,0	1,6	10,2	0,3	1,7	15,3
2005	14,4	88,7	1,5	9,5	0,3	1,8	16,2
2006	15,9	89,9	1,5	8,6	0,3	1,5	17,7
2007	16,5	89,7	1,5	8,4	0,3	1,9	18,4
2008	16,7	89,2	1,7	8,9	0,4	2,0	18,8
2009	14,5	87,2	1,7	10,5	0,4	2,3	16,6
2010	15,9	88,2	1,7	9,6	0,4	2,2	18,0

^{1/} Incluye canon petrolero y regalías.

Fuentes: BCRP y Sunat.

Elaboración: INDE Consultores.

CUADRO A3

Ingresos tributarios 2001-2009^{1/} (estructura porcentual)

Impuestos	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Renta y ganancias de capital	21%	22%	25%	25%	30%	39%	41%	39%	36%
Propiedad	1%	2%	2%	3%	3%	3%	3%	3%	4%
Otros directos	6%	3%	2%	2%	0%	0%	0%	0%	0%
Bienes y servicios	48%	52%	52%	51%	48%	44%	42%	45%	47%
IGV	34%	37%	37%	37%	38%	36%	35%	39%	40%
ISC	13%	15%	14%	13%	10%	8%	7%	5%	7%
Otros	1%	0%	1%	1%	1%	0%	1%	1%	1%
Transacciones internacionales	9%	8%	7%	7%	7%	5%	3%	2%	1%
Otros	4%	2%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	1%
Contribuciones sociales	12%	12%	11%	11%	10%	9%	9%	9%	11%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

^{1/} No incluye canon petrolero y regalías.

Fuentes: BCRP y Sunat.

Elaboración: INDE Consultores.

CUADRO A4

Recaudación de principales impuestos como % del PBI de países, según niveles de ingresos

Grupos de países	VATY	CITY	PITY	TAXY
Países de ingresos bajos	4,5	2,1	2,0	14,8
Países de ingresos medios-bajos	7,3	3,4	2,5	19,5
Países de ingresos medios-altos	6,8	3,4	3,4	21,6
Países de ingresos altos	6,5	4,4	5,9	23,8
Mundo	6,3	3,3	3,4	19,8
Memo: Perú	8,5	4,0	1,1	14,9

VATY = Recaudación como % del PBI.

CITY = Recaudación del impuesto a la renta de las empresas como % del PBI.

PITY = Recaudación del impuesto a la renta de las personas como % del PBI.

TAXY = Recaudación de los ingresos tributarios como % del PBI.

Fuente: Usaid Fiscal Reform and Economic Governance Project - 2009. Los datos corresponden a las más recientes estimaciones de cada país.

Elaboración: INDE Consultores.

CUADRO A5

Recaudación de principales impuestos como % del PBI de países, según zonas geográficas

Zonas geográficas	VATY	CITY	PITY	TAXY
Asia Oriental y Pacífico	5,2	4,2	3,6	17,8
Europa y Asia Central	8,6	2,7	3,2	24,3
América Latina y Caribe	6,4	3,9	2,1	20,6
Oriente Medio y África del Norte	7,6	4,0	2,3	14,6
Asia Sur	3,6	2,4	1,4	10,6
África Subsahariana	4,3	2,6	2,6	17,5
Europa Occidental	7,3	3,5	7,1	27,8
Estados Unidos y Canadá	1,7	1,4	6,6	13,8
Mundo	6,3	3,3	3,4	19,8

VATY = Recaudación como % del PBI.

CITY = Recaudación del impuesto a la renta de las empresas como % del PBI.

PITY = Recaudación del impuesto a la renta de las personas como % del PBI.

TAXY = Recaudación de los ingresos tributarios como % del PBI.

Fuente: Usaid Fiscal Reform and Economic Governance Project - 2009. Los datos corresponden a las más recientes estimaciones de cada país.

Elaboración: INDE Consultores.

CUADRO A6**Recaudación de principales impuestos como % del PBI en países de América Latina**

País	VATY	RK	CITY	RK	PITY	RK	TAXY	RK
Cuba	n.d.		6,5	5	0,7	22	42,5	1
Brasil	n.d.		2,0	23	3,7	6	35,8	2
Guyana	9,8	2	7,9	3	5,4	2	34,9	3
Trinidad y Tobago	4,1	21	20	1	2,5	9	32,4	4
Dominica	n.d.		n.d.		5,9	1	30,4	5
Santa Lucía	n.d.		3,5	11	2,8	8	27,6	6
Anguila	n.d.		n.d.		n.d.		27,2	7
San Vicente y las Granadinas	8,1	5	2,7	15	3,5	7	25,6	8
Surinam	n.d.		6,6	4	4,6	3	25,2	9
Belize	4,5	20	3,9	9	1,5	14	24,4	10
Jamaica	7,6	7	9,6	2	1,3	15	24,3	11
Granada	4,6	19	2,1	19	0,9	20	23,7	12
San Cristóbal y Nevis	n.d.		4,9	6	n.d.		23,4	13
Bolivia	7,2	10	0,5	26	n.d.		23,4	14
Antigua y Barbuda	n.d.		2,5	16	1,5	13	22,2	15
Chile	8,9	3	2,8	14	1,0	18	20,3	16
Argentina	7,6	6	3,3	13	1,0	19	20,1	17
Uruguay	10,0	1	2,5	17	2,1	11	19,8	18
Nicaragua	7,4	8	0,0	28	0,6	23	18,0	19
Bahamas	n.d.		n.d.		n.d.		17,9	20
Costa Rica	6,0	14	3,6	10	0,8	21	15,7	21
Honduras	6,1	13	3,3	12	1,6	12	15,6	22
Perú	8,5	4	4,0	8	1,1	16	15,6	23
Bermuda	n.d.		n.d.		n.d.		15,3	24
República Dominicana	4,7	17	1,7	24	1,0	17	15,0	25
El Salvador	7,3	9	2,3	18	2,4	10	14,0	26
Venezuela	4,7	18	4,1	7	n.d.		13,6	27
Paraguay	5,7	15	1,98	22	n.d.		12,7	28
Colombia	5,1	16	n.d.		3,8	5	12,6	29
Guatemala	6,1	12	2,1	20	0,3	24	11,5	30
Ecuador	6,3	11	1,0	25	0,1	26	11,3	31
Panamá	2,3	23	2,0	21	0,1	25	10,8	32
México	3,4	22	0,4	27	4,5	4	9,6	33
Haití	n.d.		n.d.		n.d.		9,5	34
Promedio	6,4		3,9		2,1		20,6	

VATY = Recaudación como % del PBI.

CITY = Recaudación del impuesto a la renta de las empresas como % del PBI.

PITY = Recaudación del impuesto a la renta de las personas como % del PBI.

TAXY = Recaudación de los ingresos tributarios como % del PBI.

RK = *Ranking* ordenado de mayor a menor.

Fuente: Usaid Fiscal Reform and Economic Governance Project - 2009. Los datos corresponden a las más recientes estimaciones de cada país.

Elaboración: INDE Consultores

CUADRO A7**Impuesto al patrimonio en América Latina (% del PBI)**

	% PBI	Año
Argentina	3,20	2006
Brasil	2,78	2006
Colombia	1,90	2005
Venezuela	1,73	2006
Bolivia	1,72	2006
Chile	1,70	2006
Uruguay	1,60	2006
Costa Rica	0,70	2006
Panamá	0,70	2006
Rep. Dominicana	0,60	2006
Ecuador	0,30	2005
México	0,30	2000
Honduras	0,20	2006
Perú	0,20	2007
Guatemala	0,16	2006
El Salvador	0,10	2006
Paraguay	0,00	2006
Nicaragua	0,00	2006
Haití	0,00	2006
Promedio	0,94	

Año: ejercicio anual al cual corresponde la información.

Fuente: De Cesare y Marín (2008).

CUADRO A8**Impuesto a la renta de trabajadores independientes y trabajadores dependientes**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recaudación (millones de S/.)										
Trabajadores independientes	233,8	293,0	304,4	332,6	348,2	395,4	445,3	407,8	437,1	473,0
Trabajadores dependientes	1.641,4	1.637,1	1.776,7	1.988,2	2.125,6	2.369,5	2.773,3	3.240,9	3.965,8	4.328,9
Contribuyentes inscritos (miles)										
Trabajadores independientes	1.183,6	1.367,2	1.563,2	1.774,0	1.997,1	2.262,7	2.587,5	2.922,9	3.237,9	3.543,7
Trabajadores dependientes	n.d.	n.d.	1.613,6	1.688,7	1.832,0	1.978,9	2.121,5	2.415,6	2.661,8	2.984,2
Pago promedio (soles x año)										
Trabajadores independientes	198	214	195	187	174	175	172	140	135	133
Trabajadores dependientes			1.101	1.177	1.160	1.197	1.307	1.342	1.490	1.451
Ratios										
Recaudación (TIND/TD x 100)	14%	18%	17%	17%	16%	17%	16%	13%	11%	11%
Contribuyentes inscritos (TIND/TD x 100)			97%	105%	109%	114%	122%	121%	122%	119%
Pago promedio (TIND/TD x 100)			18%	16%	15%	15%	13%	10%	9%	9%

Fuente: Sunat.

Elaboración: INDE Consultores.

CUADRO A9

Alícuotas de principales impuestos en países, según niveles de ingreso

Grupos de países	PITMINR	PITMAXR	CITR	VATR
Países de ingresos bajos	9,5	31,0	28,2	15,1
Países de ingresos medios-bajos	11,4	26,9	24,7	15,1
Países de ingresos medios-altos	12,6	26,4	23,7	16,3
Países de ingresos altos	14,0	34,4	24,2	16,5
Mundo	11,7	29,7	25,3	15,7
Memo: Perú	15,0	30,0	30,0	19,0
América Latina	13,5	29,4	28,7	14,4

PITMINR = Alícuota mínima del impuesto a la renta de las personas.

PITMAXR = Alícuota máxima del impuesto a la renta de las personas.

CITR = Alícuota general del impuesto a la renta de las empresas.

VATR = Alícuota del IVA.

Fuente: Usaid Fiscal Reform and Economic Governance Project.

Elaboración: INDE Consultores.

CUADRO A10

Alícuotas de principales impuestos en países, según zona geográfica

Zonas geográficas	PITMINR	PITMAXR	CITR	VATR
Asia Oriental y Pacífico	9,0	29,0	24,0	10,4
Europa y Asia Central	13,3	19,4	15,8	19,0
América Latina y Caribe	13,5	29,4	28,7	14,4
Oriente Medio y África del Norte	10,4	26,0	24,9	13,5
Asia Sur	8,6	25,7	30,4	14,1
África Subsahariana	10,1	35,2	30,3	15,9
Europa Occidental	15,6	36,9	23,6	19,4
Estados Unidos y Canadá	12,5	32,0	26,5	5,0
Mundo	11,7	29,7	25,3	15,7

PITMINR = Alícuota mínima del impuesto a la renta de las personas.

PITMAXR = Alícuota máxima del impuesto a la renta de las personas.

CITR = Alícuota general del impuesto a la renta de las empresas.

VATR = Alícuota del IVA.

Fuente: Usaid Fiscal Reform and Economic Governance Project.

Elaboración: INDE Consultores.

CUADRO A11**Alícuotas de principales impuestos en países de América Latina**

País	PITMINR	RK	PITMAXR	RK	CITR	RK	VATR	RK
Panamá	20,5	26	27,0	11	30,0	14,0	5,0	1
Surinam	8,0	7	38,0	29	36,0	32,0	10,0	2
Belice	25,0	27	25,0	4	25,0	3	10,0	2
Paraguay	8,0	7	10,0	1	10,0	1	10,0	2
Haití	10,0	10	30,0	14	30,0	14	10,0	2
Honduras	10,0	10	25,0	4	25,0	3	12,0	6
Venezuela	6,0	5	34,0	23	34,0	27	12,0	6
Guatemala	15,0	20	31,0	20	31,0	22	12,0	6
Ecuador	5,0	2	35,0	24	25,0	3	12,0	6
Bolivia	13,0	19	13,0	2	25,0	3	13,0	10
Costa Rica	10,0	10	15,0	3	30,0	14	13,0	10
El Salvador	10,0	10	30,0	14	25,0	3	13,0	10
Barbados	20,0	25	35,0	24	25,0	3	15,0	13
Trinidad y Tobago	25,0	27	25,0	4	25,0	3	15,0	13
Dominica	16,0	23	36,0	28	30,0	14	15,0	13
San Vicente y las Granadinas	10,0	10	35,0	24	32,5	23	15,0	13
Granada	30,0	30	30,0	14	30,0	14	15,0	13
Antigua y Barbuda	10,0	10	25,0	4	30,0	14	15,0	13
Nicaragua	10,0	10	30,0	14	30,0	14	15,0	13
México	3,0	1	28,0	13	28,0	13	15,0	13
Guyana	33,3	31	33,3	22	35,0	28	16,0	21
República Dominicana	15,0	20	25,0	4	25,0	3	16,0	21
Colombia	19,0	24	33,0	21	33,0	24	16,0	21
Jamaica	25,0	27	25,0	4	33,3	25	16,5	24
Chile	5,0	2	40,0	30	17,0	2	19,0	25
Perú	15,0	20	30,0	14	30,0	14	19,0	25
Brasil	7,5	6	27,5	12	25,0	3	20,0	27
Argentina	9,0	9	35,0	24	35,0	28	21,0	28
Uruguay	10,0	10	25,0	4	25,0	3	22,0	29
Cuba	5,0	2	50,0	31	35,0	28	n.d.	
Santa Lucía	10,0	10	30,0	14	33,3	26	n.d.	
San Cristóbal y Nevis	n.d.		n.d.		35,0	28	n.d.	
Promedio	13,5		29,4		28,7		14,4	

PITMINR = Alícuota mínima del impuesto a la renta de las personas.

PITMAXR = Alícuota máxima del impuesto a la renta de las personas.

CITR = Alícuota general del impuesto a la renta de las empresas.

VATR = Alícuota del IVA.

RK = *Ranking* ordenado de mayor a menor.

Fuente: Usaid Fiscal Reform and Economic Governance Project.

Elaboración: INDE Consultores.

CUADRO A12**Evolución del Régimen Único Simplificado (RUS)**

Aspectos / Ley	DLEG 777	Ley 27035	DLEG 937	DLEG 967
Vigencia	01.01.94	01.01.99	01.01.04	01.01.07
Denominación del régimen	RUS	RUS	Nuevo RUS	Nuevo RUS
Ámbito	Personas naturales y sucesiones indivisas	Personas naturales y sucesiones indivisas	Personas naturales y sucesiones indivisas	Personas naturales y sucesiones indivisas
Tipo de rentas	3ª Categoría	3ª Categoría	3ª Categoría (solo actividades de industria, comercio y servicios) y 4ª Categoría (solo actividades de oficios)	3ª Categoría (solo actividades de industria, comercio y servicios) y 4ª Categoría (solo actividades de oficios)
Ingresos máx. anuales	100.800	216.000	320.000	360.000
Ingresos máx. cuatrimestrales			80.000	
Ingresos máx. mensuales	8.400	18.000		30.000
Restricciones				
Número de trabajadores	Max. 4 *	Max. 4 *	Max. 5 **	
Número de establecimientos	Max. 1 *	Max. 1 *	Max. 1 *	Max. 1 *
Área del establecimiento		Max. 100 m ² *	Max. 100 m ² *	
Otras restricciones			Aplican parámetros de consumo de electricidad, teléfono, precio unitario y otros	
Obligaciones formales	Exigir facturas	Exigir facturas		
Nº de categorías	5	8	5	5
Crédito deducible	SI	SI	No	No

* No aplicable a productores agropecuarios y personas dedicadas a la pesca artesanal.

** Excepto para personas que ejercen oficios. En este caso, el servicio debe ejercerse en forma personal.

Fuente: Decreto Legislativo 777, Ley 27035, Decretos Legislativos 937 y 967.

Elaboración: INDE Consultores.

CUADRO A13

Estimación de la recaudación del IGV: escenario con reducción gradual de tasa de 19% a 16%

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
IGV interno									
Recaudación	15.752	17.322	19.211	20.644	21.833	23.073	24.364	25.706	27.098
% PBI	4,2%	4,5%	4,5%	4,4%	4,3%	4,2%	4,1%	4,0%	3,8%
IGV importaciones									
Importaciones FOB (Mill. US\$)	28.439	21.011	28.862	34.028	40.596	49.121	56.489	64.962	74.707
Importaciones FOB (Mill. S/.)	83.184	63.285	81.535	95.279	113.668	137.538	158.169	181.895	209.179
Aranceles (Mill. S/.)	1.911	1.493	1.800	1.632	1.520	1.651	1.794	1.949	2.118
% PBI	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Base Imp. IGV import. (Mill. S/.)	85.095	64.778	83.335	96.911	115.188	139.189	159.963	183.844	211.296
Recaudación (Mill. S/.)	15.835	12.198	16.013	18.211	21.070	24.764	27.660	30.870	34.424
Tasa efectiva	0,186	0,188	0,192	0,188	0,183	0,178	0,173	0,168	0,163
% PBI	4,2%	3,2%	3,7%	3,9%	4,2%	4,5%	4,6%	4,8%	4,9%
Devoluciones									
Exportaciones FOB (Mill. US\$)	31.529	26.885	34.327	41.261	49.720	60.210	69.242	79.628	91.572
Exportaciones FOB (Mill. S/.)	92.222	80.978	96.974	115.531	139.215	168.589	193.877	222.959	256.403
Monto devoluciones (Mill. S/.)	6.174	5.683	5.953	7.014	8.227	9.691	10.832	12.096	13.496
Tasa efectiva	0,067	0,070	0,061	0,061	0,059	0,057	0,056	0,054	0,053
% PBI	1,7%	1,5%	1,4%	1,5%	1,6%	1,8%	1,8%	1,9%	1,9%
Recaudación IGV neto (Mill. S/.)	25.413	23.837	29.271	31.841	34.675	38.146	41.193	44.481	48.026
Recaudación IGV neto (% PBI)	6,8%	6,2%	6,8%	6,8%	6,8%	6,9%	6,9%	6,8%	6,8%
Tasa IGV (a partir de Jul. c/año)	0,19	0,19	0,19	0,185	0,18	0,175	0,17	0,165	0,16
Tasa IGV (promedio anual)	0,19	0,19	0,19	0,188	0,183	0,178	0,173	0,168	0,163
Memo:									
PBI (Mill. S/.)	372.627	381.671	429.069	466.184	506.509	550.321	597.924	649.645	705.839
TC	2,93	3,01	2,83	2,80	2,80	2,80	2,80	2,80	2,80

Fuente: cálculos de INDE Consultores.

CUADRO A14

Comparación de las deducciones: asalariado casado con dos hijos
(año 2005 – en dólares PPP)

	Deducciones	Ingreso p/capital	Relación
Argentina	38.121	14.380,96	265,1%
Bolivia	4.193	2.769,91	151,4%
Brasil	16.524	8.318,08	198,7%
Chile	15.781	11.375,96	138,7%
Colombia	26.020	7.476,99	348,0%
Costa Rica	7.753	9.862,55	78,6%
El Salvador	8.011	5.090,79	157,4%
México	7.950	9.943,62	80,0%
Perú	15.247	5.957,71	255,9%

Fuente: Centrágolo y Gómez-Sabaini (2009).

CUADRO A15

Comparación del impuesto pagado para distintos niveles de ingreso: asalariado casado con dos hijos
(año 2005 – en dólares PPP)

País	Y p/cápita US\$	1 Y p/cap		5 Y p/cap		10 Y p/cap	
		Impuesto US\$	Impuesto/1 Y p/cap	Impuesto US\$	Impuesto/5 Y p/cap	Impuesto US\$	Impuesto/10 Y p/cap
Argentina	14.380,96	0,00	0,00%	7.270,80	10,11%	32.041,64	22,28%
Bolivia	2.769,91	0,00	0,00%	1.259,37	9,09%	3.059,81	11,05%
Brasil	8.318,08	0,00	0,00%	2.521,75	6,06%	13.959,11	16,78%
Chile	11.375,96	0,00	0,00%	3.357,81	5,90%	16.493,08	14,50%
Colombia	7.476,99	0,00	0,00%	2.079,97	5,56%	12.203,85	16,32%
Costa Rica	9.862,55	11,25	0,11%	8.197,13	16,62%	20.525,32	20,81%
El Salvador	5.090,79	0,00	0,00%	2.805,00	11,02%	8.273,62	16,25%
México	9.943,62	229,79	2,31%	7.971,48	16,03%	22.389,74	22,52%
Perú	5.957,71	0,00	0,00%	2.196,37	7,37%	6.664,65	11,19%

Y p/cap = Ingreso per cápita.

Fuente: Centrágolo y Gómez-Sabaini (2009).

CUADRO A16**Impuesto selectivo al consumo de combustibles**

Productos		Unidad medida	S/. Unid Medida
Gasolina para motores			
RON menor a 84		S/. Por galón	1,36
RON igual o superior a 84 inferior a 90	7,8% de alcohol carburante	S/. Por galón	1,35
	Las demás		1,36
RON igual o superior a 90 inferior a 95	7,8% de alcohol carburante	S/. Por galón	1,76
	Las demás		1,78
RON igual o superior a 95 inferior a 97	7,8% de alcohol carburante	S/. Por galón	2,03
	Las demás		2,07
RON igual o superior a 97	7,8% de alcohol carburante	S/. Por galón	2,24
	Las demás	Las demás	2.30
Queroseno y carburreactores		S/. Por galón	1.94
Gasols, excepto el diésel B2, con azufre menor a 50 ppm		S/. Por galón	1.27
Los demás gasols, excepto el diésel B2		S/. Por galón	1.47
Diésel B2 con azufre menor a 50 ppm		S/. Por galón	1.24
Los demás, diésel B2		S/. Por galón	1.44

RON = Número de Octano Research (Octanaje).

Fuente: TUO Ley del IGV – Apéndice III.

CUADRO A17**Impuesto selectivo al consumo de licores**

Productos	Tasa
Sistema específico	
Pisco	S/. 1,50 x l
Sistema al valor según precio de venta	
Cerveza	27,80%
	20,00%
Sistema al valor	
Vino	
Sidra perada	
Alcohol etílico sin desnaturalizar	
Alcohol etílico desnaturalizado	
Whisky, ron, gin y ginebra	

Fuente: TUO Ley del IGV – Apéndice III.

CUADRO A18

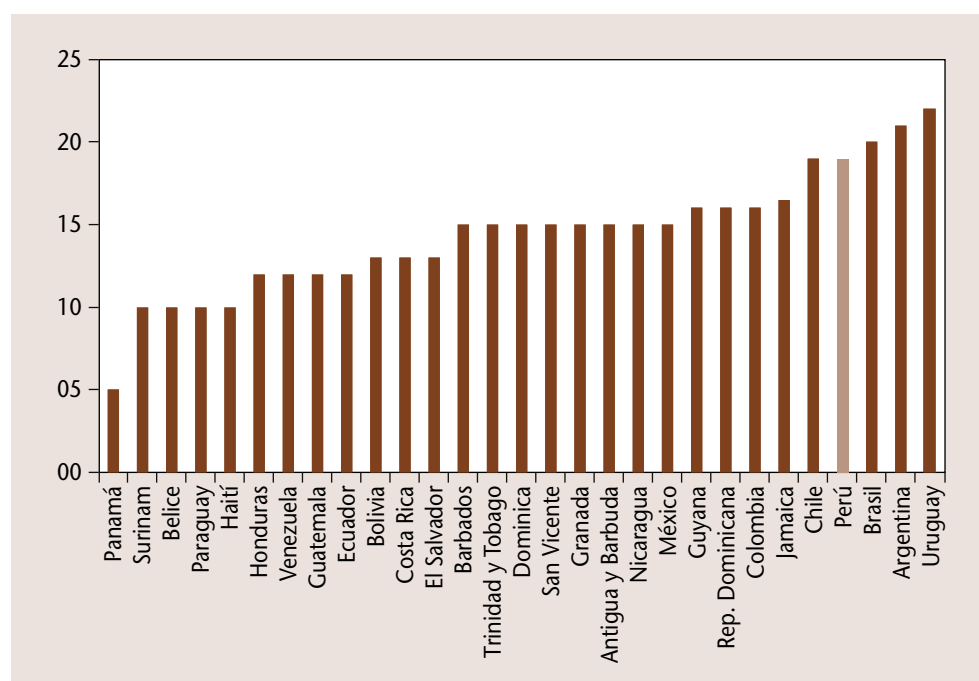
Tabla de montos fijos del ISC a los combustibles determinados en función del criterio de nocividad

Combustible	Monto fijo del ISC (S/. por galón)									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Hulla (*)				70,00	80,00	90,00	100,00	110,00	120,00	
Gasolina para motores										
Con un Número de Octano Research (RON) inferior a 84	1,85	1,72	1,59	1,46	1,33	1,19	1,06	0,93	0,80	
Con un Número de Octano Research (RON) superior o Igual a 84, pero inferior a 90	1,85	1,72	1,59	1,46	1,33	1,19	1,06	0,93	0,80	
Gasolina de 90	2,46	2,25	2,05	1,84	1,63	1,42	1,22	1,01	0,80	
Gasolina de 95	2,92	2,66	2,39	2,13	1,86	1,60	1,33	1,07	0,80	
Gasolina de 97	3,15	2,86	2,56	2,27	1,98	1,68	1,39	1,09	0,80	
Queroseno	1,94	1,94	1,93	1,93	1,92	1,92	1,91	1,91	1,90	
Carburreadores tipo queroseno para reactores y turbinas (Turbo A1)		0,26	0,53	0,79	1,05	1,31	1,58	1,84	2,10	
Gas oils	1,39	1,47	1,54	1,62	1,70	1,77	1,85	1,92	2,00	
Residual 6				0,52	1,03	1,55	2,07	2,58	3,10	
Los demás <i>fuel oils</i>				0,50	1,00	1,50	2,00	2,50	3,00	
Gas licuado de petróleo				0,08	0,17	0,25	0,33	0,42	0,50	

(*) En este caso, será S/. por tonelada.

GRÁFICO A1

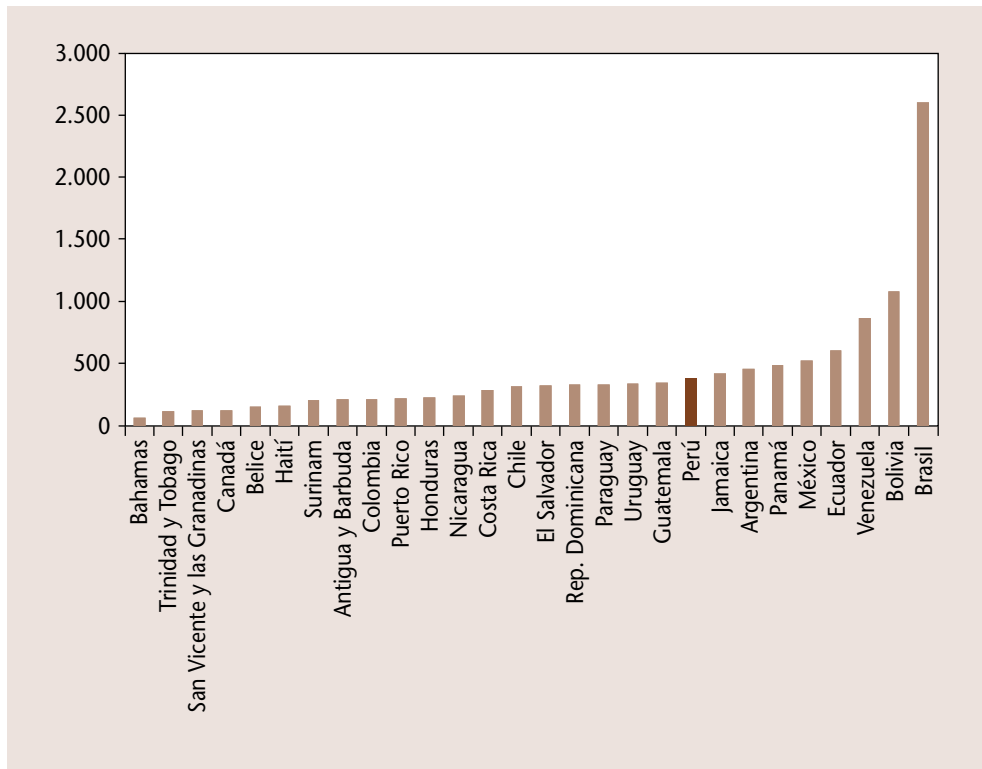
Tasas impositivas del IVA en América Latina



Fuente: Usaid Fiscal Reform and Economic Governance Project.
Elaboración: INDE Consultores.

GRÁFICO A2

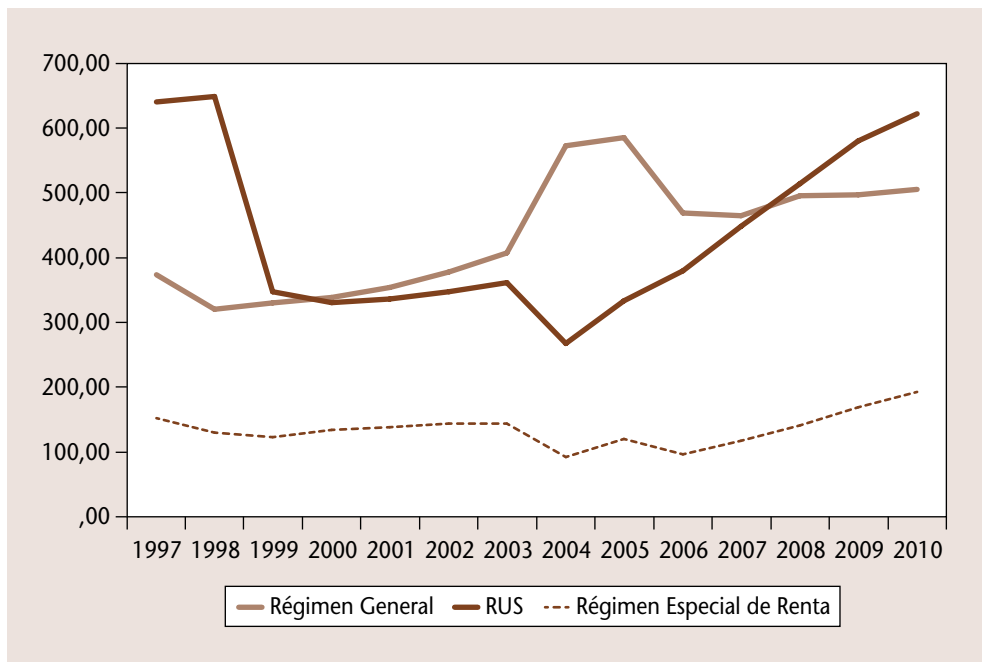
Número de horas/año destinadas a pagar impuestos



Fuente: *Paying Taxes 2010. The Global Picture.*
Elaboración: INDE Consultores.

GRÁFICO A3

Contribuyentes inscritos según régimen tributario (*)



(*) Datos a diciembre de cada año, excepto el año 2010, en que las cifras corresponden a septiembre.

Fuente: Sunat. Nota Tributaria.
Elaboración: INDE Consultores.

REFERENCIAS

APOYO

2003 *Análisis de las exoneraciones e incentivos tributarios y propuesta de estrategia para su eliminación*. Lima, Perú: Ministerio de Economía y Finanzas.

ARIAS M., Luis Alberto

2010 "Tributación y reforma del Estado". En: *El Estado en debate: múltiples miradas*. Lima, Perú: PNUD.

2009a *La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. El caso de Perú*. Cepal. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 95. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

2009b *Regímenes tributarios simplificados para pequeños contribuyentes*. Documento de trabajo elaborado para el BID.

ARIAS M., Luis Alberto; Alberto BARREIX, Alexis VALENCIA y Luiz VILLELA

2005 *La armonización de los impuestos directos en la Comunidad Andina*. Buenos Aires: BID – Intal.

ARIAS M., Luis Alberto y Mauricio PLAZAS VEGA

2002 *La armonización tributaria de los impuestos indirectos en los países de la Comunidad Andina*. BID – Intal.

ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES

2010 *Propuesta técnico legal de descentralización fiscal*. Proyecto Usaid/Perú Pro Descentralización.

BARREIX, Alberto; Jerónimo ROCA y Luiz VILLELA

2006 *Estimación de la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos y el gasto público en los países de la Comunidad Andina*.

CASTRO, Mariano

2008 "¿Y los determinantes ambientales de las políticas económicas y sociales?". En: *Revista Economía y Sociedad*, 67, abril. CIES.

CENTRÁGOLO, Óscar y Juan Carlos GÓMEZ-SABAINI

2007 *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta*. Cepal. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 60. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CHU, Ke-young; Hamid DAVOODI y Sanjeeb GUPTA

2000 *Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries*. IMF Working Paper. WP/00/62.

DE CESARE, Claudia y José Francisco LAZO MARÍN

2008 *Impuestos a los patrimonios en América Latina*. Cepal. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 66. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

HAUGHTON, Jonathan

2006 "Evaluación de la incidencia de los impuestos y el gasto en el Perú". En: *Informe de equidad fiscal de Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo.

INDE CONSULTORES

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

MANN, Arthur

2004 *Are Semi-Autonomous Revenue Authorities the Answer to Tax Administration Problems in Developing Countries? A Practical Guide.* Usaid.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2010 *Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013.* Mayo.

SUNAT

2009 *Estimación del incumplimiento del impuesto general a las ventas durante el año 2008.* Documento interno.

USAID

s.f. *Usaid's Collecting Taxes 2009/10 Data and Analysis System.*

VILLELA, Luiz; Andrea LEMGRUBER y Michael JORRATT

2009 "Gastos tributarios: la reforma pendiente". En: *Revista Trimestre Fiscal*, 92. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec).

WORLD BANK

2010 *Paying Taxes 2010. The Global Picture.*