

DOCUMENTO DE BALANCE

BALANCE SOBRE EL ESTADO DEL CONOCIMIENTO EN POLÍTICA TRIBUTARIA EN PERÚ Y RECOMENDACIONES PARA FUTURAS INVESTIGACIONES¹

Alejandro Granda Sandoval²

Marzo de 2019

Resumen

En el documento se resumen los estudios más importantes realizados en materia de política tributaria en Perú, privilegiando aquellos elaborados luego de las reformas tributarias que dieron origen a la creación de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat). Con el objetivo de concentrar el interés en ciertos puntos del sistema tributario, se incluye un breve diagnóstico sobre la evolución de este, así como un marco conceptual que distingue las diferentes relaciones entre bases tributarias, criterios, principios y estimación de estructuras óptimas impositivas. En relación con las áreas priorizadas para el balance de investigación, se consideran las siguientes: bases tributarias, informalidad y regímenes impositivos, evasión y elusión tributaria, gastos tributarios y estructuras impositivas óptimas.

¹ Este documento fue elaborado por encargo de SUNAT y el CIES. Asimismo, recoge los aportes de los dos estudios elaborados del área 3 del XIX Concurso Anual de Investigación organizado por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

² El autor agradece el importante apoyo de Diana Loconi Guerra tanto en la revisión de documentos, como en la elaboración y sistematización de las entrevistas.

1. Introducción

El presente documento realiza un balance sobre el estado del conocimiento generado tanto a nivel nacional como de fuentes extranjeras sobre materia tributaria. El objetivo es aportar a la comprensión del contexto peruano y al diseño de políticas públicas eficientes, así como también elaborar una agenda de investigación que permita generar nuevos estudios que aporten al conocimiento de la política tributaria en el Perú.

Los tópicos seleccionados no solo corresponden a los temas más prevalentes y recurrentes en la literatura, sino que responden a las principales preocupaciones de los lineamientos tributarios establecidos en el país para el período 2018 – 2021³. En este sentido, el balance presenta un breve resumen de las investigaciones realizadas por tópico seleccionado, además del análisis de los métodos empleados en cada una, con el objetivo de exponer de manera veraz las evidencias generadas. Si bien no es usual que los balances de investigación contengan un análisis de la relevancia metodológica, este se incluye debido a que permite entender la importancia de abordar temas antes trabajados, empleando mejores metodologías o incluyendo análisis complementarios.

A fin de concentrar la atención en los documentos de mayor relevancia, la revisión de literatura se concentra en aquellos aportes realizados luego de las reformas tributarias que dieron origen a la creación de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat). Del mismo modo, se priorizan aquellos documentos que aborden problemas explicativos; es decir, que busquen recuperar patrones de causalidad. En ese sentido, los documentos descriptivos solo se incluyen en la medida que aportan a una mejor comprensión del sistema tributario. Esta priorización obedece a que los primeros tienen (o deberían tener) mayor implicancia en la toma de decisiones de política tributaria.

Cabe precisar que, si bien el estudio plantea un análisis en materia tributaria, se incluyen los aportes de la academia en cuanto al estudio de los ingresos no tributarios (regalías mineras, gravamen especial a la minería, etc.) y el análisis de las contribuciones sociales (Seguro Social de Salud, aportes a la ONP y la Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional). Pese a ello, se debe enfatizar que su inclusión en el balance responde a la relación que mantienen con las decisiones de política tributaria y sus efectos en las decisiones de los contribuyentes.

³Ministerio de Economía y Finanzas. Marco Macroeconómico Multianual 2018 – 2021 (2017, p.25)

Por otro lado, si bien se trata de una revisión de la bibliografía existente, se incluyen tres secciones complementarias en la medida que contribuyen a entender mejor las características más importantes del sistema tributario peruano.⁴ Dichas secciones abarcan el análisis de la evolución reciente del sistema tributario peruano, un resumen general de la estructura del sistema y un marco conceptual desde los aportes de la economía pública. Los dos primeros temas se abordan considerando las evaluaciones realizadas por Sunat y Marco Macroeconómico Multianual del MEF.

Adicionalmente, considerando las restricciones legales en el acceso detallado a la información tributaria, se incluyen algunas recomendaciones concretas para el acceso a la información adicional por parte de los investigadores. Dichas recomendaciones consideran las restricciones legales a fin de salvaguardar el secreto tributario y comercial de los contribuyentes.⁵

Finalmente, se propone una agenda de investigación, considerando temas prioritarios a tratar en el mediano plazo y acompañando los mismos con recomendaciones de enfoques metodológicos que permitan una mayor confiabilidad y robustez de los resultados. Para la elaboración de la agenda, se consideran tanto los aportes del autor como los resultados provenientes de las entrevistas y el taller de validación realizado con participación de la Sunat, BCRP, MEF y expertos de la academia.

En tal sentido, el documento se divide en las siguientes secciones: (i) Introducción, (ii) Evolución del sistema tributario peruano, (iii) Sistema tributario actual, (iv) Marco conceptual en materia tributaria, (v) Revisión de literatura nacional e internacional, (vi) Agenda de investigación en materia tributaria.

⁴ Cabe resaltar que, debido a los objetivos de un balance bibliográfico, es usual omitir en el mismo cualquier diagnóstico del sistema tributario o elementos como el marco conceptual del sistema. Pese a ello, ambos se incluyen en la medida que permiten identificar al lector las características generales del sistema tributario peruano. En ese sentido, el diagnóstico del sistema abarca solamente la evolución reciente de las categorías impositivas más importantes y no busca realizar un análisis a profundidad (tarea que compete justamente a los investigadores de acuerdo con la agenda). Del mismo modo, el marco conceptual se concentra en la definición de los principales regímenes y categorías tributarias, omitiendo en el mismo el análisis normativo del sistema tributario en su conjunto.

⁵ Si bien no se realiza un análisis normativo de las restricciones legales para el acceso a información tributaria, las recomendaciones planteadas no buscan entrar en conflictos con los principios generales del secreto tributario.

2. Evolución del sistema tributario

En el Perú, la política tributaria ha mostrado variaciones importantes a lo largo del tiempo, evidenciando una importante estabilidad luego de la creación de la Sunat a inicios de la década de los 90.⁶ Como Arias (2009) indica, la evolución reciente del sistema tributario requiere de un breve análisis de lo acontecido en las últimas décadas del siglo pasado.

En primer lugar, es importante considerar que, dada la alta exposición del crecimiento real a la evolución de precios de minerales, la recaudación tiene una importante dependencia de la variación de dichos precios. En consecuencia, periodos de expansión en el precio de los minerales generalmente se encuentran asociados a incrementos en la presión tributaria.

Pese a ello, antes de las reformas tributarias de la década de los 90, el grado de dependencia al comercio exterior era mayor debido a la existencia de cargas tributarias importantes en las exportaciones e importaciones.

Esta relación resulta evidente luego del incremento de precios de minerales ocurrido entre 1978 y 1980. En dicho periodo, las mayores exportaciones tradicionales motivaron un incremento en la presión tributaria⁷ a un nivel de 18,6 %⁸ en 1980 luego de mantenerse en un nivel promedio de 13,8 % entre 1970 y 1977 (series estadísticas del BCRP).

Luego del auge en el precio de los minerales, la dependencia de la recaudación en las exportaciones tradicionales motivó una importante contracción en la presión tributaria. En ese sentido, en solo tres años la presión tributaria retrocedió a niveles por debajo de la década de los 70 (para 1983 alcanzó un 12,2 %). Considerando los instrumentos de política tributaria más empleados en dicho periodo, se intentó compensar la contracción

⁶ Si bien la Sunat no tiene como función definir la política tributaria del país, cumple un rol preponderante en la medida que constituye el aparato institucional que garantiza el buen desempeño de la recaudación de tributos del Gobierno central.

⁷ Si bien los impuestos a las exportaciones e importaciones representaban alrededor del 30 % del total de exportaciones, el importante incremento en el PBI (7,7 %) y la demanda interna (14,2 %) permitió una mayor recaudación de impuesto a la renta, del impuesto selectivo al consumo y del impuesto general a las ventas.

⁸ El siguiente diagnóstico emplea las cifras de ingresos corrientes del Gobierno central publicadas por el BCRP para el periodo 1970-2017.

de la recaudación con un incremento en la tasa de impuesto selectivo al consumo de combustibles,⁹ experiencia que a mediano plazo no obtuvo los resultados esperados.

De esta manera, para fines de la década de los 80, la menor recaudación por exportaciones tradicionales, además de la hiperinflación y las intervenciones en precios, motivaron la erosión de la base tributaria y una consecuente caída en la presión tributaria. En ese sentido, a pesar de los intentos de incrementar la recaudación, la presión tributaria cayó a 8,38 % en 1989.

Luego del colapso del sistema tributario, el Gobierno dio paso a una serie de reformas sustantivas tales como la creación de la Sunat, la simplificación del sistema, la eliminación de exoneraciones tributarias y la eliminación de impuestos de baja recaudación. Como resultado, se observa un incremento sostenido de la presión tributaria del Gobierno central que alcanzó un 14,7 % en 1997.

Pese a ello, la crisis económica de 1998, así como las exoneraciones y beneficios tributarios concedidos al final del régimen de Fujimori, generaron un estancamiento en la recaudación tributaria que empieza a revertirse en el año 2003. En este nuevo contexto, acompañado nuevamente por un incremento significativo en el precio de los minerales, se retoman algunas reformas tributarias, en particular las vinculadas a reducir los aranceles a las importaciones, así como la eliminación de algunos impuestos como el extraordinario de solidaridad.

De esta manera, la presión tributaria entre el año 2003 y el 2012 pasa de un nivel de 13,4 % a 16,5 %. No obstante, el escenario internacional adverso ha venido reduciendo paulatinamente la presión tributaria hasta llevarla a un nivel de 12,9 % del PBI en el año 2017.

En cuanto a la evolución de la estructura de cargas tributarias, en el caso peruano, el impuesto a la renta (IR) por lo general contribuye en menor cuantía en relación con el conjunto de impuestos indirectos (IGV, ISC, impuestos a las importaciones y exportaciones).¹⁰

⁹ El impuesto selectivo al consumo pasa de representar el 8,7 % en 1980 a un promedio de 31,8 % en promedio entre 1983 y 1992.

¹⁰ Si bien es cierto el IGV tuvo una baja participación antes de 1984, los impuestos indirectos superaron largamente la participación del impuesto a la renta incluso durante el periodo de *boom* de precios de minerales a finales de la década de los 70.

Paralelamente, muestra un comportamiento notablemente diferente en términos de participación a partir de 1990. En ese sentido, entre 1970 y 1990, la participación del IR se reduce de 34,8 % a 5,9 %, incrementando luego su participación de manera casi sostenida hasta alcanzar nuevamente niveles por encima del 30 % a partir del año 2006, luego del *boom* minero.

Es importante indicar que, debido a su naturaleza, los impuestos directos (que por lo general muestran una mayor elasticidad en relación con producto) fueron afectados en mayor medida por la crisis de finales de los 80, lo cual explica en parte la caída en su participación relativa.¹¹ Del mismo modo, la notoria recuperación de la economía, el fortalecimiento institucional, así como la eliminación de diferentes exoneraciones tributarias explican en buena parte la mejora casi sostenida en su participación.

En cuanto a los impuestos al patrimonio, si bien los montos no fueron nunca bastante significativos, la existencia de impuestos al patrimonio empresarial y la revaluación de activos generaron un aporte promedio de 2,4 % del PBI entre 1978 y 1980. Luego de la eliminación de estas categorías impositivas durante la reforma tributaria de los 90, el impuesto a las transacciones financieras es a la fecha el impuesto más importante en dicha categoría.

En cuanto al IGV, desde su creación en 1976 mostró importantes avances y retrocesos, en particular hasta el periodo anterior a 1990. En parte, los retrocesos se explican por los cambios en sus tasas, en especial antes de 1990.¹² Pese a ello, luego de la reforma tributaria de la década de los 90, las tasas impositivas se incrementaron paulatinamente, mientras la nueva institucionalidad permitió incrementar la base tributaria. En ese sentido, el IGV es a la fecha la mayor fuente de recaudación de ingresos tributarios.

En relación con el resto de los impuestos indirectos, tal y como se comentó con anterioridad, el ISC mostró un incremento importante en su participación durante la época posterior al *boom* de precios de minerales. En tal sentido, el ISC llegó a contribuir hasta en un 38,3 % del total de ingresos tributarios del Gobierno central en el año 1985. Luego de la reforma tributaria de 1991, el ISC mostró una marcada reducción y alcanzó en los últimos años una recaudación equivalente al 0,9 % del PBI.

¹¹ Otro factor no menos importante fue la concesión de diferentes beneficios tributarios generados entre 1980 y 1985.

¹² Entre 1986 y 1989, la tasa de IGV se redujo de 14 % a 6 %, nivel que se revirtió luego de la reforma de 1991.

Por su parte, la eliminación de la carga imponible sobre exportaciones, así como la apertura comercial motivaron un peso cada vez menos importante de la recaudación por fuentes externas de manera directa. En ese sentido, los cambios tributarios posteriores a la década de los 90 privilegiaron la eliminación de distorsiones en la actividad comercial con el mercado externo, proceso que se refleja en la reducción de la tasa de arancel promedio.

En cuanto a la presión tributaria, de acuerdo con las cifras de Cepal, el Perú muestra un nivel promedio de 18,2 % del PBI en el periodo 2010-2016.¹³ Este nivel se encontró en promedio 4,3 puntos porcentuales por debajo de la media latinoamericana (22,4 %), con lo cual Perú se encuentra entre los países con menor presión tributaria de la región. Cabe indicar que América Latina y el Caribe muestran un nivel considerablemente menor de presión tributaria en comparación al promedio de países que conforman la OCDE (33,5 % del PBI).¹⁴

Como se comentó al inicio del diagnóstico, históricamente buena parte de la presión tributaria en el Perú deriva de la recaudación de impuestos indirectos, algo que contrasta con la realidad de países de la OCDE. En estos últimos, el porcentaje de impuestos indirectos es menor al de impuestos directos, lo que permite una mayor progresividad del sistema tributario.

Sobre este punto, es importante destacar que, durante el reciente ciclo expansivo, la elasticidad de los ingresos tributarios en el caso peruano se mantuvo casi sin variaciones (en comparación a lo observado en otros países con similar crecimiento real). El resultado anterior tiene implicancias importantes en política debido a que, para alcanzar los mismos niveles de recaudación de otros países de ingreso medio, el Perú debe crecer más que ellos.

Por último, al comparar las diferentes categorías de ingresos tributarios del Perú, en relación con el promedio de la región latinoamericana y los países miembros de la OCDE, se observa una importante divergencia en términos de recaudación.

La recaudación por impuesto al consumo en Perú (IGV), como porcentaje de PBI, se encuentra en un nivel similar al promedio latinoamericano. Pese a ello, en comparación

¹³ A fin de homologar las cifras con las publicadas por la OCDE y Cepal, se incluye en la presión tributaria tanto los ingresos tributarios del Gobierno central, Gobiernos locales y contribuciones sociales. Las cifras provienen de la base de datos de Cepal (Cepalstat).

¹⁴ Fuente: OCDE. Dataset: Revenue Statistics-OECD countries: Comparative tables.

al resto de la región, el Perú alcanza un nivel similar de recaudación con alícuotas generales más altas, lo cual efectivamente puede generar distorsiones más significativas en comparación a la región.

En el caso del impuesto a la renta aplicado a personas naturales, el Perú recauda menos de un quinto de lo recaudado por el promedio de países de la OCDE, mientras en personas jurídicas la recaudación duplica lo alcanzado en el promedio de países de la OCDE, siendo ligeramente mayor al de Latinoamérica. Paralelamente, en cuanto a dividendos, la alícuota en el Perú (aprox. 33 %) se encuentra ligeramente por debajo de la región (34 %) y es bastante inferior a la mostrada por la OCDE (43 %).

En relación con los impuestos correctivos (impuestos selectivos al consumo), el Perú recauda, en términos de PBI, la mitad del promedio de la región y la quinta parte del promedio de la OCDE.

Si bien en el Perú existen ingresos tributarios generados por imposiciones sobre el patrimonio, la recaudación de estos es inferior en 50 % al promedio recaudado en la región y menor en 80 % a lo recaudado en promedio en la OCDE. Cabe indicar que, en el caso peruano, el impuesto al patrimonio se concentra en imposiciones vinculadas a inmuebles y automóviles.

Es importante hacer notar que los montos recaudados por los Gobiernos locales, así como las contribuciones sociales, representan un monto reducido del total recaudado. En particular, la recaudación por Gobiernos locales es inferior en 75 % al promedio de la OCDE. Paralelamente, las contribuciones sociales (excluyendo aportes pensionarios y aportes a seguros privados) equivalen a alrededor del 50 % del promedio recaudado en la región. Ambos resultados explican el importante peso del Gobierno central en los ingresos tributarios, y consecuentemente la presión en cuanto al movimiento de las tasas impositivas de IR (personas naturales y jurídicas), IGV e ISC.

En tal sentido, si bien el Sistema Nacional Tributario genera importantes y valiosos avances en diversos campos, está aún pendiente la evaluación de medidas tributarias aplicadas en el periodo reciente. En ese sentido, se distinguen aún las siguientes debilidades: bajos niveles de presión tributaria, alta informalidad en medianas y pequeñas empresas, alta dependencia a la tributación indirecta y alta sensibilidad de la recaudación tributaria a condiciones de precios internacionales.

3. Sistema tributario actual

Según la Ley del Marco del Sistema Tributario Nacional, la asignación que rige en dicho sistema se distribuye en tres niveles de acreedores tributarios: el Gobierno central, los Gobiernos locales y otras entidades con fines específicos. A partir de dicha estructura, el Estado busca mantener o mejorar el rendimiento de los tributos, considerando como objetivos el cubrir las necesidades de financiamiento, eliminar distorsiones existentes debido a fallas de mercado y procurar un reparto equitativo de los ingresos generados en el país.

Como se describió en la sección anterior, el Gobierno central concentra la mayor parte de la recaudación, que distribuye en los principales impuestos: el impuesto general a las ventas (IGV), el impuesto a la renta a personas naturales (IRPN) y jurídicas (IRPJ), el impuesto selectivo al consumo (ISC) y los derechos a la importación. Del mismo modo, el Gobierno central se encarga de la recaudación de otros impuestos, como el impuesto de promoción municipal (IPM), el impuesto al rodaje, el nuevo régimen único simplificado (NRUS), el impuesto temporal a los activos netos (ITAN), el impuesto a las transacciones financieras (ITF), el impuesto especial a la minería (IEM), el impuesto a los juegos de casinos y máquinas tragamonedas, el impuesto extraordinario para la promoción y desarrollo turístico nacional y el impuesto a las ventas de arroz apilado (IVAP), entre otros menos significativos.

En la misma línea, el Gobierno central tiene como competencia la recaudación de las contribuciones nacionales y aportaciones tales como la contribución al Servicio Nacional de Adiestramiento Técnico Industrial (Senati), la contribución al Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (Sencico) y las aportaciones al EsSalud y la ONP.

En el caso de los Gobiernos locales, la recaudación se encuentra diferenciada entre municipalidades distritales y provinciales. En cuanto a las primeras, entre las imposiciones tributarias bajo su responsabilidad se encuentran el impuesto predial, el impuesto de alcabala, el impuesto a los espectáculos públicos no deportivos y el impuesto a los juegos. En relación a los municipios provinciales, recae en ellos la responsabilidad en la recaudación del impuesto al patrimonio vehicular, impuesto a las apuestas y el impuesto a los juegos.

Cabe resaltar que tanto el Gobierno nacional como los subnacionales (locales y regionales) tienen la potestad de crear tasas por derechos administrativos relacionados al costo de procedimientos solicitados a la administración pública.

En cuanto a la administración y recaudación tributaria, según la Ley N.º 24829, el Gobierno central tiene como ente encargado de administrar, aplicar, fiscalizar, sancionar y recaudar los tributos y aranceles de su competencia a la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat).

Las municipalidades provinciales, por su parte, cuentan en algunos casos con instituciones administrativas, como por ejemplo la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en el caso de la Municipalidad Provincial de Lima Metropolitana. Sin embargo, en la mayoría de los municipios, tanto distritales como provinciales, no se cuenta con instituciones que se encarguen exclusivamente del cobro de los impuestos. Se entiende que, internamente, cuentan con áreas destinadas a administrar estos procesos.

En relación a los principales impuestos, se describen a continuación las características y alcances de los mismos, a fin de entender a mayor cabalidad la aplicación de tasas impositivas y la naturaleza de las bases tributarias. En ese sentido, se incluye una breve descripción del impuesto a la renta, impuesto general a las ventas y el impuesto selectivo al consumo.

En relación al impuesto a la renta, de acuerdo a la legislación vigente, dicho impuesto grava tanto las rentas obtenidas por domiciliados en el país, como las rentas de fuente peruana generadas por no domiciliados.

Por un lado, los domiciliados (personas naturales o jurídicas) son considerados de acuerdo a sus rentas netas, sean generadas en el país o en el extranjero. En el caso de que las rentas hayan sido generadas dentro del país, la legislación las clasifica de acuerdo a la unidad que genera las mismas; es decir, si fue una persona natural o jurídica.

En el caso del impuesto a la renta generado en el país por personas naturales, existen diferentes tratamientos tributarios de acuerdo a la fuente de ingresos. En términos generales, estos pueden ser considerados como rentas de capital, rentas de trabajo y rentas empresariales.

En el caso de las rentas de capital, se consideran dos categorías: primera categoría —rentas producidas por arrendamiento, subarrendamiento y cesión de bienes— y segunda categoría —rentas generadas por ganancias de capital, dividendos, intereses, regalías, etc.—.

En el caso de las rentas de trabajo, se consideran también dos categorías: cuarta categoría —rentas generadas por trabajo independiente— y quinta categoría —rentas generadas por trabajo dependiente—. Sobre este punto conviene resaltar que los ingresos provenientes de indemnizaciones laborales (muerte o discapacidad), compensación por tiempo de servicios, rentas vitalicias, pensiones y subsidios por incapacidad temporal, maternidad y lactancia no se encuentran afectados por el impuesto a la renta. Cabe indicar que las rentas de fuente extranjera se añaden a las rentas netas de trabajo generadas en el país.

En cuanto a las rentas empresariales, el impuesto se aplica a personas naturales con negocio. Son consideradas como rentas de tercera categoría.

En relación a las personas jurídicas, el impuesto a la renta se aplica a cualquier actividad que constituya un negocio habitual de compra, producción o venta de bienes y servicios. Se les considera renta de tercera categoría. Cabe indicar que el impuesto se aplica luego de considerar deducibles que cumplan con criterios de normalidad, razonabilidad y generalidad de acuerdo a la legislación vigente.

Por último, en el caso de personas no domiciliadas que generan rentas en el país, estas cuentan con la posibilidad de incluir los deducibles dispuestos en la legislación y tributan solo por las rentas de fuente peruana.

En cuanto al impuesto general a las ventas, es un impuesto al consumo que grava el valor agregado generado en las diferentes etapas de producción, distribución y comercialización hasta alcanzar al consumidor final. De acuerdo a la legislación vigente, el IGV mantiene una tasa de 16 % a la cual se añade un 2 % de impuesto a la promoción municipal.

Dicho impuesto se calcula mensualmente deduciendo del impuesto bruto (débito fiscal), de cada periodo, el crédito fiscal considerado en la legislación. Por un lado, el débito fiscal corresponde al monto resultante de aplicar la tasa de IGV a las operaciones gravadas; por otro lado, el crédito fiscal corresponde al monto gravado por adquirir bienes y servicios que permitieron la realización de la operación sujeta al impuesto. De

acuerdo a este esquema, el IGV grava el consumo mientras genera un efecto neutro en los sujetos que proveen bienes y servicios al contribuyente.

En particular, las operaciones gravadas por el impuesto general a las ventas incluyen la venta en el país de bienes (muebles), la prestación de servicios, el uso en el Perú de servicios prestados por no domiciliados, los contratos de construcción, la primera venta de inmuebles realizada por los constructores y la importación de bienes.

Por su parte, en relación a operaciones de comercio exterior, se gravan las importaciones pero no las exportaciones, con el fin de que el IGV afecte solamente el consumo final de bienes en el país. Cabe indicar que, con el objetivo de garantizar la competitividad de las exportaciones, la legislación tributaria contempla la devolución del saldo a favor del exportador para neutralizar los efectos por tributación indirecta.

Con el objeto de atenuar el efecto del IGV en las inversiones de mayores dimensiones, la legislación tributaria contempla el régimen de recuperación anticipada del IGV. Este régimen es un beneficio que consiste en la devolución del IGV generado en las importaciones o por la adquisición de bienes y servicios domésticos (a manera de crédito fiscal), en el caso de que las actividades económicas se encuentren en una fase preproductiva. Cabe indicar que este régimen solo se aplica a inversiones con fases preproductivas iguales o mayores a dos años e inversiones mayores o iguales a cinco millones de dólares americanos.

También en relación al IGV, la legislación tributaria considera un conjunto de regímenes de pago que tienen por objetivo asegurar la recaudación de dicho impuesto. En particular, los regímenes de pago buscan reducir el nivel de evasión tributaria, a través de la información sobre operaciones efectuadas por los contribuyentes con mayor grado de incumplimiento.

En general, desde el año 2002, existen tres regímenes de pago del IGV: el régimen de retenciones, el régimen de detracciones y el régimen de percepciones. El primero es aplicado por grandes compradores bajo la figura de agentes retenedores. Opera cuando el comprador deduce una cuantía del pago realizado al vendedor con el objeto de ingresar dicho importe al fisco. Posteriormente, el vendedor deduce (en su declaración jurada) la retención soportada.

El segundo régimen se aplica a todos los contribuyentes que adquieren un bien o servicio sujeto a la detracción. En este régimen, a diferencia del anterior, en lugar de ingresar la detracción directamente al fisco, el comprador deposita el monto a una

cuenta abierta en el Banco de la Nación a nombre del vendedor. Cabe indicar que en el caso de detracciones, el porcentaje considerado difiere dependiendo del bien o servicio adquirido.

Por último, el régimen de percepciones, a diferencia de los anteriores casos, se aplica a grandes vendedores. El porcentaje debe ser adicionado por el vendedor al importe de la factura generada. Este mayor valor soportado por el comprador o importador funciona como un pago a cuenta del IGV generado por la venta final de los productos adquiridos. Este régimen considera tres tipos de operaciones: adquisición de combustibles, operaciones de ventas gravadas con el IGV y operaciones de importación gravadas con el IGV.

Cabe indicar que los regímenes se complementan entre sí, por lo cual consiguen abarcar casi la totalidad de operaciones con índices significativos y sujetas a ser gravadas con IGV.

Finalmente, en el caso del impuesto selectivo al consumo (ISC), este se aplica al precio de venta en el país a nivel del productor o importador. En particular, el ISC grava operaciones específicas de venta de bienes producidos en el país, la importación de bienes, las ventas en el país por la importación de bienes, los juegos de azar y apuestas tales como loterías, bingos, rifas, sorteos y eventos hípicos.

Este impuesto correctivo se aplica bajo tres sistemas: sistema al valor —en donde el impuesto se aplica como un porcentaje sobre el valor de venta o importación—, sistema específico —en donde el impuesto se aplica como un monto fijo de acuerdo al volumen vendido o importado— y sistema al valor según precio de venta al público.

De acuerdo con la legislación vigente, los bienes y servicios sujetos a ser gravados con el ISC son:

- a. Vehículos: se grava la venta en el país del productor, importador o la venta por parte del importador, sea de vehículos nuevos o usados. En este caso, se emplea el sistema de valor.
- b. Combustibles: se grava la venta en el país por parte del productor y la importación de combustibles derivados del petróleo. En este caso, se emplea el sistema específico.
- c. Bebidas altas en azúcares: se grava la venta en el país del productor, importador o la venta por parte del importador. En el caso de bebidas con niveles superiores

- a 6 g de azúcar sobre 100 ml, corresponde un ISC de 25 %. Para bebidas que tienen menos de 6 g por cada 100 ml, se aplica una tasa del 17 %.
- d. Bebidas alcohólicas: se grava la venta en el país del productor, importador o la venta por parte del importador de bebidas alcohólicas según el grado de alcohol. Cabe indicar que, en este caso, le carga impositiva puede imponerse con cualquiera de los tres sistemas, y se paga finalmente el mayor valor calculado entre los tres. En el caso del pisco, el impuesto se aplica a través del sistema específico (monto fijo por litro).
 - e. Cigarrillos: se grava la venta en el país del productor, importador o la venta por parte del importador de cigarrillos, cigarros y sucedáneos del tabaco, calculándose el monto a pagar a través del sistema al valor. En el caso de cigarrillos de tabaco rubio y negro, el cálculo se realiza a través del sistema específico.
 - f. Juegos de azar y apuestas: se gravan actividades como loterías, bingos, rifas, sorteos y eventos hípicas, aplicándose el sistema de valor como un porcentaje sobre la diferencia entre el ingreso percibido y los premios otorgados durante el mes.

Por último, es importante señalar que el Estado deja de percibir ingresos al otorgar incentivos y beneficios tributarios, monto considerado como gastos tributarios. Metodológicamente, los gastos tributarios pueden entenderse como desviaciones respecto a lo que se considera como sistema tributario base o de referencia. Por lo general persiguen objetivos redistributivos que permitan garantizar la progresividad del sistema tributario.

En particular, los gastos tributarios utilizan los incentivos y beneficios tributarios para alcanzar objetivos de política económica, tales como promover el ahorro, estimular el empleo formal, incentivar el desarrollo sectorial y regional, entre otros (Sunat, 2017). En términos prácticos, la generación de gastos tributarios permite evitar los costos administrativos vinculados al gasto público directo. Pese a ello, es importante considerar los mayores costos vinculados a la mayor complejidad normativa y la mayor vigilancia para garantizar el debido uso de los beneficios otorgados.

De acuerdo a la legislación, los gastos tributarios pueden tener la forma de créditos, exoneraciones, inafectaciones, reducciones de tasas, deducciones, diferimientos y devoluciones. Sobre este punto es importante considerar algunos beneficios e incentivos, por ejemplo, aquellos otorgados en impuestos a la renta en el sector agropecuario, Amazonía y zonas de frontera.

4. Marco conceptual

De acuerdo a la literatura internacional (ver Almy, 2001; McCluskey, 1999), un buen sistema tributario usualmente debe cumplir con cinco principios: eficiencia, sencillez administrativa, flexibilidad, responsabilidad y justicia.

En primer lugar, al hablar de eficiencia, se busca que el sistema —en la medida de lo posible— no genere distorsiones, e incluso se espera que el sistema reduzca la ineficiencia económica generada por fallas del mercado.

En segundo lugar, se espera que el sistema sea menos costoso (en términos relativos) y no muy complejo de administrar.

En tercer lugar, el sistema debería ajustarse automáticamente a las condiciones del ciclo económico. Menos actividad económica no debería implicar una carga excesiva en los contribuyentes.

En cuarto lugar, debe haber responsabilidad política, que implica la generación de mecanismos que permitan garantizar la transparencia. Esto permite a los contribuyentes tener un mayor conocimiento sobre sus contribuciones y sobre la manera en que el sistema refleja sus preferencias.

Por último, el sistema debe ser justo al tratar a los contribuyentes. En ese sentido, contribuyentes en las mismas circunstancias deberían tener la misma carga tributaria. Paralelamente, los que se encuentren en mejores condiciones deberían asumir una mayor carga.

En cuanto a las repercusiones conocidas de los sistemas tributarios, es importante hacer cierto hincapié en cuanto a la ineficiencia económica que los mismos podrían llegar a generar. Los impuestos potencialmente pueden crear distorsiones en precios relativos (elevan el precio de un bien mientras otros se ven inalterados), las cuales alterarían las preferencias de los contribuyentes (sin que esto necesariamente implique un menor bienestar). Por un lado, los individuos podrían tener menos incentivos a ahorrar aumentando de manera excesiva su consumo, o podrían preferir estudiar en edad joven en lugar de ingresar al mercado laboral. Del mismo modo, los individuos podrían preferir realizar transacciones en efectivo en lugar de bancarizarlas, o preferir pagos en especie en lugar de transferencias monetarias.

Por otro lado, las empresas podrían incrementar su inversión en investigación y desarrollo, o aumentar su inversión en bienes durables si existe algún beneficio por

depreciación. Incluso algunas podrían preferir asumir mayores riesgos si el financiamiento crediticio recibe una carga impositiva mayor al financiamiento en el mercado bursátil.

En ese sentido, la literatura distingue dos tipos de impuestos: los no distorsionantes y los distorsionantes. En los primeros, los individuos no pueden hacer nada para cambiar sus obligaciones fiscales; es decir, se carga un impuesto a todos los contribuyentes en la misma cuantía, independientemente de sus ingresos, su riqueza o la utilidad generada. Si bien estos impuestos no generan cambios en las conductas de las empresas e individuos, son impracticables en el marco del principio de justicia.

En el caso de los impuestos distorsionantes, se entiende que sus efectos cambian tanto las conductas de las empresas como de los individuos. La teoría indica que si bien este tipo de impuestos puede alcanzar el mismo nivel de bienestar que los impuestos no distorsionantes, la recaudación con estos últimos sería mayor. Aunque los impuestos distorsionantes pueden alcanzar el mismo nivel de recaudación que los impuestos no distorsionantes, para tal objetivo deberán sacrificar nivel de bienestar.

Es importante considerar que el análisis anterior trabaja bajo el supuesto de ausencia de fallas de mercado. En el caso de enfrentar fallas de mercado, la literatura considera el beneficio de aplicar impuestos correctores; es decir, impuestos que crean cargas tributarias mayores en actividades con externalidades negativas. Estos impuestos generan eficiencia al corregir fallas del mercado y en buena medida podrían reducir la presión por recaudar recursos con impuestos distorsionantes que afecten decisiones de ahorro e inversión.

Por su parte, en cuanto a los criterios para la asignación de carga tributaria, se distinguen dos conceptos en el marco de equidad: igualdad horizontal y equidad vertical. En el primer caso, los contribuyentes que tienen la misma base imponible deben pagar la misma cantidad de impuesto. Si bien este criterio podría representar de buena manera un criterio de justicia, la dificultad para definir las características de igualdad puede generar altos costos administrativos y mayor complejidad en el sistema.¹⁵

En el segundo caso, los contribuyentes asumen una carga tributaria mayor en la medida en que se encuentren en la condición de poder pagar tasas impositivas mayores. En ese sentido, el sistema tributario deberá definir los conceptos que permiten identificar la

¹⁵ Personas similares en muchas características podrían tener consumos diferentes. Al gravar a las personas de la misma manera se impondrían cargas independientemente si la persona consume o ahorra.

mayor capacidad de pago, para de esa manera asignar las cargas tributarias en los contribuyentes. De acuerdo a ello, se espera que los impuestos tiendan a ser progresivos. Sobre este punto es importante considerar que la literatura propone en general tres posibles criterios para determinar impuestos: imposiciones sobre el consumo, sobre la renta y sobre la renta a lo largo de la vida.

Por el lado de las imposiciones sobre el consumo, tienden a ser regresivas, salvo en el caso en que se generan exoneraciones impositivas a alimentos y a bienes que tengan un peso importante en el presupuesto de las personas en situación de pobreza. Un punto a favor bajo este criterio es que existe una exoneración implícita al ahorro de los contribuyentes.

Por su parte, en el caso de las imposiciones sobre la renta, si bien se garantiza la progresividad impositiva, existe un potencial problema al gravar el aporte a la producción así como al gravar el ahorro (considerando el mismo como no deducible).

Por último, es importante considerar el caso de imposiciones tributarias sobre la renta de toda la vida. En estos casos, la teoría da cuenta de la equivalencia entre consumo y renta: resultaría indiferente aplicar impuestos sobre cualquiera de los dos rubros, dado que en ambos casos las cargas sobre el contribuyente serían similares. Pese a ello, la complejidad del cálculo de ingresos o consumos potenciales a lo largo de la vida, además de un castigo implícito a los contribuyentes que optan por trabajar, genera una potencial distorsión al sistema. En ese sentido, este caso no es considerado en los sistemas tributarios como óptimo.

En cuanto a modelos de equilibrio general en tributación, la literatura considera dos diferentes funciones de bienestar para identificar los óptimos paretianos (ninguna persona podría mejorar su bienestar sin imponer una mayor carga sobre otro contribuyente). En ese contexto, es importante considerar dos de las más importantes funciones de bienestar empleadas: la utilitarista y la rawlsiana.

En el primer caso, la estructura tributaria eficiente se alcanza al maximizar la suma de utilidades independientes, con lo cual la pérdida marginal de utilidad por sol recaudado sería igual en todos los individuos. En tal sentido, se considera a este tipo de funciones como más inclinadas a la igualdad. En el segundo caso, la estructura eficiente en el sentido paretiano se alcanza al maximizar la utilidad del contribuyente en condiciones más desventajosas, con lo cual se entiende el bienestar desde un concepto de equidad mucho más vertical.

En relación con la estructura impositiva óptima, la elección se concentrará en poner en juego dos principios aparentemente contrapuestos, el de justicia y el de eficiencia. En ese sentido, el sistema impositivo es aquel que iguala las ventajas de la nueva distribución de ingresos con los costos generados por la pérdida de eficiencia.

Cabe precisar que los sistemas tributarios más progresivos usualmente tienden a generar excesos en cargas tributarias, con lo cual las funciones de bienestar más igualitarias tienen a elegir esquemas tributarios progresivos.

5. Revisión de literatura

En esta sección se presenta una revisión de la literatura nacional e internacional de los estudios en temas tributarios. Cabe indicar que la selección de documentos respondió, en el caso de la literatura nacional, a un mapeo de documentos de trabajo, capítulos de libros y tesis. Salvo en el caso de la Sunat, no se consideran documentos de política fiscal ni macroeconómica, tampoco artículos periodísticos debido a que los mismos tienen un carácter descriptivo y en muchos casos son contribuciones coyunturales.

En el caso de la literatura internacional, se consideran publicaciones realizadas en revistas indexadas, sean artículos científicos o capítulos de libros. La selección de estos últimos se dio considerando la relevancia de los mismos en cuanto a número de citas recibidas.

Finalmente, en algunos casos se incluyen comentarios a las metodologías aplicadas en los documentos de investigación, ello con el objeto de entender el real alcance de las conclusiones presentadas, así como facilitar recomendaciones de mejora.

5.1 Literatura nacional

En cuanto a la procedencia de la literatura nacional, se ha visto conveniente incluir — debido a la escasez de los estudios— las investigaciones desde el año 2000 hacia adelante, provenientes de la literatura gris.¹⁶ El periodo tomado en cuenta para el análisis comprende los estudios posteriores a la reforma tributaria.

Los documentos revisados orientan sus objetivos a diagnosticar y caracterizar los diferentes tributos a nivel de agregados. Esas caracterizaciones emplean en mayor medida datos de series de tiempo, explotando la evolución de categorías de ingresos tributarios a través del tiempo.

Dichos estudios, si bien ponen en relevancia temáticas como la potencial regresividad de la política tributaria, el alto nivel de evasión fiscal y el importante monto de gastos tributarios, tienen un limitado aporte en cuanto a evidencia empírica. En ese sentido, más allá de correlaciones o análisis gráficos, el uso de estos aportes posee un alcance restringido para el sustento de las diferentes medidas de política tributaria.

¹⁶Por literatura gris, se entiende que corresponden a estudios no arbitrados. En esa línea, se tomaron en cuenta tesis, documentos de trabajo y artículos de revistas no indexadas.

Tal y como se verá más adelante, las limitaciones en el acceso a información condicionan en gran medida el empleo de métodos cuantitativos en desagregaciones a nivel individual. Pese a ello, la Sunat brinda de manera transparente información estadística actualizada a niveles agregados.¹⁷ Cabe indicar que la información agregada se refiere a datos acumulados de un cierto número de contribuyentes, lo cual impide identificar a su titular; es decir, evita revelar el secreto tributario.

Panorama general

En cuanto a documentos que realizaron diagnósticos amplios sobre el sistema tributario, Arias (2009) analiza la evolución de las diferentes categorías de ingresos tributarios a nivel de Gobierno en general (incluyendo Gobiernos locales) en el periodo 1970-2007. Al mismo tiempo, en dicho trabajo se realizan algunos ejercicios con el objetivo de observar los efectos redistributivos de los tributos. Si bien el estudio es eminentemente descriptivo, los aportes resultan clave para entender la evolución del sistema tributario, así como los cambios realizados al finalizar la década de los 90 en el intento de reflotar la reforma tributaria de inicios de esa década.

Finalmente, en dicho documento se recomienda ampliar la base imponible del impuesto a la renta de las personas naturales, al incorporar las rentas de capital, evaluar las deducciones que se aplican a las rentas del trabajo y racionalizar los regímenes tributarios especiales que se aplican a sectores económicos y zonas geográficas del país.

Por su parte, Pecho *et al.* (2016) elaboran una revisión del panorama de la administración tributaria con el objetivo de subrayar las reformas requeridas para el quinquenio 2016-2021. En línea con otros estudios, los autores dan cuenta del poco peso de los impuestos directos en la actual estructura tributaria. La mínima importancia de los impuestos directos resulta más evidente al comparar dicha estructura con la que muestran en promedio los países de la OCDE.

Esta escasa progresividad del sistema tributario peruano se refleja en el limitado aporte redistributivo del sistema peruano con relación a otros países. En ese sentido, si bien en el caso peruano el índice de Gini se reduce en siete puntos gracias al aporte

¹⁷ La agregación responde a la obligación de la Sunat de no violar las restricciones impuestas por la reserva tributaria (artículo 85.º del Texto Único Ordenado del Código Tributario) ni la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

redistributivo de los impuestos, en Latinoamérica el efecto es de nueve puntos, mientras en la OCDE alcanza los 24 puntos.

Si bien los autores concuerdan en la necesidad de ajustes al sistema tributario, reconocen que los cambios no deberían implicar reformas estructurales. En ese sentido, tareas como el incremento de la base tributaria y la reducción de la evasión y la elusión serán puntos clave considerando los compromisos asumidos tanto con la Alianza Pacífico como con la OCDE.

Del mismo modo, se reconoce la importancia de estudiar con mayor profundidad la aplicación de impuestos correctivos que permitan reducir los efectos de las externalidades negativas que afectan el medio ambiente. Cabe indicar que las mismas se encuentran en el marco de compromisos suscritos en la Conferencia sobre Cambio Climático de la ONU (COP21).

Por último, los autores resaltan la necesidad de abordar algunas reformas en relación a cuatro objetivos: mejora en la redistribución de ingresos, reducción de la evasión y la elusión, incremento de la base tributaria y la reducción de distorsiones económico-tributarias.

Efectos de reformas y cambios tributarios

En cuanto al efecto de cambios tributarios en la actividad económica, Lahura y Castillo (2016) encuentran una relación inversa significativa. En línea con la teoría convencional, la actividad económica debería mostrar un retroceso luego de incrementar la carga tributaria en los contribuyentes.¹⁸

En particular, a partir de un análisis narrativo, los autores proponen explotar variaciones que consideran exógenas, a fin de estimar los efectos tanto en PBI real como en presión tributaria. Si bien la evidencia de correlación es bastante clara, el ejercicio cuenta con limitaciones a considerar. En primer lugar, aunque los autores dan cuenta de una evidencia exógena al observar pocos cambios entre versiones uniecuacionales y

¹⁸ Cabe indicar que Romer y Romer (2010) dejan claro que podría existir un segundo canal. En ese sentido, la actividad económica podría dinamizarse luego de que la mayor carga imponible llegara a representar, para los inversores externos y locales, una garantía de sostenibilidad fiscal, abaratando el crédito externo y consecuentemente las tasas de interés locales.

multiecuacionales,¹⁹ no es evidente que los cambios seleccionados sean efectivamente exógenos. En segundo lugar, dado que buena parte de los cambios evaluados ocurrieron antes de 1994, es posible que los impactos estimados se encuentren sobredimensionados.²⁰ En tercer lugar, considerando la agregación de la evaluación, las elasticidades estimadas hacen invisibles los efectos de cambios en el tratamiento tributario de la renta y consumo, debido a que trata ambos cambios como uno solo.

Pese a ello, el estudio citado es un punto de inicio para un conjunto de posibles estudios sobre la respuesta de los agentes económicos a nivel estático y dinámico. Es importante precisar que en estudios anteriores (Mendoza y Melgarejo, 2008; Rossini y otros, 2012; y Sánchez y Galindo, 2013) el análisis se redujo a efectos agregados de ingresos tributarios y no tributarios, en lugar de efectos de cambios de política en el producto.

En ese sentido, más allá de las limitaciones indicadas, los autores estiman que un incremento de impuestos equivalente a 1 % del PBI nominal, reduce contemporáneamente el PBI real entre 1 % y 0,74 %, alcanzando el máximo efecto en alrededor de cuatro trimestres (2 %). Por último, los autores indican que si bien una reducción de impuestos puede tener un efecto positivo sobre la actividad económica, dicho efecto no es suficiente para recuperar la recaudación que se sacrificaría inicialmente.

Evasión tributaria

Uno de los primeros documentos que esboza una definición de evasión tributaria, empleando microdatos, se puede encontrar en De la Roca y Hernández (2004). A partir de la información de la ENNIV 2000 y la Enaho 2002, los autores proyectan las rentas subreportadas en declaraciones tributarias mediante el enfoque econométrico de discrepancias en consumo. Los resultados permiten estimar un porcentaje de ingresos subreportados por trabajadores formales, el cual es considerado por los autores como evasión pura.

¹⁹ Las pocas variaciones entre ambas versiones puede deberse a la ausencia de correlación serial. En particular, en este estudio es claro que las ganancias de estimar un modelo dinámico uniecuacional versus un modelo VAR son marginales.

²⁰ Los cambios tributarios ocurren casi en paralelo a las políticas de estabilización del consumo e ingreso, además de cambios institucionales que incluyeron la creación de la Sunat.

También en el caso de evasión tributaria en personas naturales, Lahura (2016) estima una reducción de esta entre los años 2009 y 2015. En particular, el autor reporta una disminución promedio de 3,7 puntos porcentuales por año, pasando de esa manera de una tasa de 37,9 % a 15,7 %. Del mismo modo, el documento subraya que dicha tendencia se debe a la mejora en el cumplimiento de los trabajadores dependientes, pues no es claro que exista una mayor contribución de los trabajadores independientes.

Cabe indicar que el estudio anterior estima la evasión tributaria en personas naturales al comparar las rentas del trabajo reportadas en la Enaho (2009-2015) con la recaudación efectiva reportada por la Sunat. Pese a la importancia del tema tratado, el documento muestra importantes limitaciones. Por un lado, se asume un factor de subdeclaración constante cuando es claro que los evasores ocultan más información. Sobre este punto, no es claro el aporte del método debido a que los resultados por definición no cambiarán de manera significativa. Por otro lado, el autor emplea los ponderadores para un análisis de sensibilidad a pesar de que los mismos responden a correcciones de sobre y submuestreo. En particular, si los evasores se encuentran mayoritariamente en zonas urbanas, la estimación sin emplear ponderadores lleva por definición a niveles menores de evasión. Pese a ello, el documento puede representar un importante inicio en la discusión sobre determinantes de la evasión considerando la escasa literatura sobre el tema a la fecha.

Por su parte, Lahura (2016b) realiza una estimación aproximada del nivel de evasión tributaria en el caso de personas y empresas en situación de informalidad para el año 2014. En particular, el autor considera como informal a aquella persona que accede a una línea de crédito y que al mismo tiempo no cuenta con ningún registro de aporte a la Sunat.

En ese sentido, el trabajo identifica a los evasores al cruzar la información de dos bases de datos: el registro tributario con el reporte crediticio consolidado (RCC) —elaborado por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)— y el registro de la Sunat.

Considerando que al unir ambos registros el monto de base imponible no es explícito para los informales (empresas y personas), el autor propone tres salidas. La primera consiste en identificar empresas formales “similares”, utilizando como variable de emparejamiento los saldos promedio de crédito. A partir de este dato, el autor imputa una base imponible para las empresas informales.

La segunda opción plantea estimar el monto evadido, considerando las diferencias entre saldos promedio de los créditos otorgados a personas y empresas informales y los

otorgados a personas y empresas formales. Una tercera salida propuesta por el autor implica comparar el número de informales y formales encontrados al emparejar las bases de datos.

El trabajo estima que la evasión tributaria alcanzó casi los cuatro mil millones de soles (alrededor del 0,7 % del PBI) en el año 2014. En términos del total de ingresos tributarios del Gobierno central, dicha evasión representaría alrededor de 4,2 %. Al desagregar por tipo de impuestos, el autor estima que el mayor monto se encontraría en el IGV (1200 millones de soles), el impuesto a la renta por quinta categoría (981 millones de soles) y el impuesto a la renta por tercera categoría (723 millones de soles).

Pese a los aportes del documento, es importante considerar algunas limitaciones del mismo. En primer lugar, debido a que el sistema financiero realiza evaluaciones de riesgo crediticio previas a otorgar una línea de crédito, la evasión calculada deja de considerar a aquellos informales que generan rentas en actividades consideradas de mayor riesgo por parte del sector financiero. Si bien este punto podría ser salvable incluyendo una metodología de emparejamiento, la propuesta del autor no resuelve realmente el problema de sesgo de selección. En segundo lugar, no se consideran las exoneraciones tributarias a las que podrían acceder los potenciales contribuyentes. Incluso, tampoco es claro si incluir el saldo adeudado como insumo del cálculo de monto evadido es realmente un buen método para empresas informales. Sobre este punto, las empresas informales usualmente acceden a otras fuentes de apalancamiento con lo cual el monto estimado subrepresenta la real evasión.

Por otro lado, Galarza y Requejo (2018) realizan un estudio acerca de los incentivos bilaterales por parte de los comerciantes frente a la decisión de formalizar. Utilizan el concepto de externalidad de red para comprobar la hipótesis que sugiere que los vendedores eligen entre las plataformas formal, informal o la combinación de estas, según las exigencias de los compradores. Esta investigación se realizó en base a una muestra de 157 comerciantes del Centro Comercial Polvos Azules, donde el 53% eran mujeres con 7 años de experiencia en la actividad. La investigación concluye que los incentivos bilaterales pueden afectar los niveles de formalización comercial. Sin embargo, este experimento no permite saber qué tipo de incentivo es el más efectivo, solo nos sugiere que el que se aplicó puede ser funcional al caso peruano.

Gastos tributarios

En cuanto a una descripción detallada de gastos tributarios, la Oficina Nacional de Planeamiento y Estudios Económicos de la Sunat publica anualmente una estimación de los principales gastos tributarios en el marco de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.²¹ Dichos resultados son incorporados a su vez en el Marco Macroeconómico Multianual.

Apoyo Consultoría (2003) realiza un análisis integral de las exoneraciones e incentivos tributarios vigentes en el Perú. En ese sentido, el documento determina los beneficios, costos y otros efectos producidos en la economía. El informe concluye que los beneficios tributarios resultan sumamente costosos debido, en primer lugar, a la menor recaudación tributaria, la cual origina una menor capacidad del Estado para afrontar el gasto público. A lo anterior se suma el costo de oportunidad de no poder disponer de los ingresos exonerados para invertirlos en proyectos con un mayor impacto en la sociedad, así como el alto costo administrativo requerido para controlar dichos beneficios.

En relación con las exoneraciones vigentes en la Amazonía, Campana (2011) estima el impacto de estas a través del método de regresiones discontinuas, empleando como grupo control al espacio cercano al límite de la selva. El autor encuentra diferencias significativas en el consumo per cápita de los hogares en las zonas de exoneración, en contraste con el consumo observado de hogares de zonas no beneficiadas por las exoneraciones tributarias. Pese a que los resultados resultan ser invariantes en el tiempo, la debilidad de los supuestos que sostienen la identificación del impacto obliga a tomar los resultados con precaución. Cabe indicar que este documento es uno de los pocos que efectivamente encuentra efectos significativos de las exoneraciones tributarias.

Por su parte, Escobal (2017) —empleando la metodología de control sintético— evalúa el impacto de la ley que elimina las exoneraciones tributarias en la región San Martín al intercambiarlas por transferencias de inversión pública. Se estima un impacto positivo de alrededor de 2,6 puntos porcentuales en el crecimiento anual de la región.

Por su parte, Llauce y Sotelo (2013) —en un trabajo básicamente descriptivo— analizan la aplicación de la Ley de Promoción de Inversión en la Amazonía y concluyen que los beneficios tributarios otorgados por la legislación en mención no generaron los efectos

²¹ <https://www.mef.gob.pe/es/sistema-tributario-lineamientos-de-politica-tributaria/del-gobierno-central>

económicos esperados en Loreto. Los autores perciben que, por el contrario, los beneficios podrían incrementar la evasión y la elusión de impuestos. Lastimosamente, estos resultados no son demasiado robustos, debido a que se basan solamente en observar un mayor dinamismo en las actividades comerciales sin que el mismo se refleje en una mayor recaudación de impuestos.

Paralelamente, Chávez (2015) —en un trabajo también descriptivo— analiza las exoneraciones tributarias y su influencia en el precio del consumidor final en la ciudad de Iquitos durante el periodo 2009-2014. El autor concluye que las exoneraciones tributarias aplicadas en la urbe durante ese periodo no han tenido efecto alguno en los precios al consumidor final. Considerando que uno de los objetivos de la aplicación de los beneficios tributarios pasa por mejorar la calidad de vida mediante el mayor acceso a bienes y servicios, el autor no encuentra reducciones en el precio al consumidor final.

En esa línea, Hinostroza (2016) —a través de entrevistas a expertos en temas contables— explora las percepciones sobre el rol de los beneficios tributarios (en particular, la exoneración del impuesto general a las ventas) en la Amazonía. Al igual que los trabajos anteriores, el autor concluye que este beneficio —además de generar distorsiones— no beneficia a los contribuyentes. Del mismo modo, los entrevistados tampoco consideran que este instrumento de política tributaria incentive la inversión en la región amazónica. Por último, los entrevistados consideran que los vacíos legales generados en la creación de los beneficios tributarios, y el insuficiente control por parte de la administración tributaria, han incentivado conductas de evasión, elusión y contrabando.

Como recomendación, argumentan que los legisladores y los hacedores de políticas deben analizar concretamente los efectos causados por la aplicación de beneficios tributarios, y sobre el examen costo-beneficio, iniciar un plan de ordenamiento y eliminación de estos beneficios.

En relación a este punto, Rojas (2016) evalúa la manera en que la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonia N.º 27037 genera efectos económicos como producto de la exoneración del IGV en las empresas dedicadas a la venta de combustibles de la provincia de La Convención (Cusco), en el periodo 2015.

Se realizaron encuestas para ello y se concluyó que dicha legislación efectivamente genera efectos no deseados en las empresas dedicadas a la venta de combustibles de Quillabamba (La Convención, Cusco), como son la evasión y elusión tributaria, al no cumplirse con el reglamento de comprobantes de pago o no declararse el total de

ingresos. Asimismo, hay mal uso de los incentivos tributarios, al no solicitarse el reintegro tributario. También existe desvío de combustible a otras regiones. En conclusión, el 65 % de los encuestados considera que la ley efectivamente genera evasión y elusión tributaria, el 10 % considera que genera el mal uso de incentivos tributarios y la venta negra de hidrocarburos y el 5 % considera que genera comercio ilegal de hidrocarburos.

En cuanto a los efectos de la exoneración del IGV, Escobal y Aldana (2000) estiman los impactos sobre la producción agropecuaria y sobre los beneficios de los productores. El menor pago de impuestos y por ende la caída de los costos de producción no son los únicos efectos de dicha exoneración, según los autores. Esta exoneración implica la imposibilidad de acceder a crédito tributario por la compra de insumos agrícolas. Los autores se basan en un modelo de ecuaciones simultáneas que modelan el comportamiento de los productores, de los vendedores de insumos agrícolas y de los compradores mayoristas.

Los resultados indican que la cantidad producida y los beneficios de los productores serían mayores si estos no se encontraran exonerados del impuesto. La exoneración de impuestos perjudica al productor agropecuario porque genera que el mayorista pague un menor precio por la compra del producto agropecuario y que el productor no pueda acceder al crédito tributario por la compra de insumos. El mayorista acaba pagando más impuestos y compra al productor a un menor precio. Este pago de impuestos por parte del mayorista es cargado al productor, quien vende a un menor precio. Entonces, esto último implica que el productor, a pesar de encontrarse exonerado de impuestos, paga impuestos indirectamente.

Por su parte, Valverde (2015) evalúa la Ley de Promoción del Sector Agrario N.º 27360 en el desempeño económico de las empresas agrícolas en Trujillo. Esta norma contempla incentivos tributarios para el agro, entre los cuales están una reducción del impuesto a la renta de 30 % a 15 %, una tasa de contribución a EsSalud de 4 % (el resto de los sectores aporta 9%) y depreciación acelerada de obras de infraestructura hidráulica y riego (20%).

Se realizaron entrevistas a empresas grandes dedicadas al rubro agrícola en Trujillo (Agrícola Alpamayo S. A., Sociedad Agrícola Virú S. A., Danper Trujillo, etc.). Según esta muestra de empresas, se ve una mejora en su situación económica y financiera, reflejada en su nivel de ventas, utilidades, liquidez y activos de fácil conversión. Sin embargo, el Estado debe diseñar un sistema tributario dirigido a los pequeños

productores agrarios, para fomentar la formalidad y promover más competitividad dentro del sector, ya que este tipo de incentivos tributarios solo beneficia a los grandes productores, dados sus requisitos.

Por su parte, Flores e Hidalgo (2009) realizan un análisis descriptivo y documental sobre los alcances del *drawback* en la exportación de las MYPE. Se incluyen resultados de un sondeo preliminar que permiten entender la posición de algunos directores de las MYPE

En ese sentido, los investigadores intentaron capturar la apreciación de los exportadores (MYPE) sobre las ventajas del *drawback* como mecanismo de promoción de exportaciones. Por un lado, se señala que las MYPE no aprovechan el *drawback* como un incentivo para exportar e internacionalizarse, debido a que la gran mayoría de empresas tienen un nivel de exportaciones por debajo del mínimo para acogerse al régimen. Por otro lado, dado que muchas veces las MYPE no son importadoras directas, el proceso de presentación de documentos resulta ser complejo, ello debido a que dependen del orden de documentos que tengan sus proveedores.

Por su parte Chávez *et al.* (2018) evalúan el impacto del *drawback* utilizando datos inéditos provenientes de los registros administrativos de Sunat-Aduanas. El objetivo del estudio es caracterizar regularidades empíricas relacionadas al *drawback* y su incidencia en el nivel de las exportaciones. Para aplicar la metodología, los autores hicieron uso de las variaciones en la tasa de restitución de 2009 (de 5 % a 8 %), concluyendo que los cambios en la tasa del *drawback* no generan un impacto significativo sobre el desempeño exportador y que incluso las empresas exportadoras reciben devoluciones por encima del pago de aranceles.

Formalización e incremento de base tributaria

En relación al intento de incrementar la base tributaria, Chacaltana (2008) analiza la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa (Ley N.º 28015) más conocida como la “Ley MYPE” (julio 2003). Esta legislación incluye un régimen laboral especial (RLE) para las microempresas, mediante el cual se reduce una serie de costos laborales a los empleadores de estas unidades económicas cuando contraten trabajadores.

El autor analiza una encuesta específica a un conjunto representativo de microempresas que se han registrado en el Ministerio de Trabajo, a fin de acogerse al régimen laboral

especial. Luego la compara con la Enaho y encuentra que aquellas microempresas que se acogieron al régimen especial vendían más que las que no se registraron y, de hecho, registraban más a sus trabajadores en la seguridad social en salud, pero su margen de ganancia era menor. No es un resultado causal y puede haber sesgo de autoselección. Las microempresas que no registran a sus trabajadores en la seguridad social se benefician deslealmente de esta práctica e incrementan sus márgenes de ganancia.

Este efecto es positivo, pero si no está acompañado de otras medidas que incrementen los beneficios del registro como, por ejemplo, políticas de fomento de la competitividad o incentivos tributarios que fomenten también la formalización laboral, estos resultados se podrían hacer insostenibles en el tiempo.

5.2 Literatura internacional

En el caso de literatura internacional, es importante resaltar que si bien resulta ser más numerosa, los temas tratados no necesariamente se concentran en aspectos prioritarios para el caso peruano. En ese sentido, a continuación, se incluye una serie de aportes que abarcarán diversos temas en relación con las diferentes categorías impositivas (impuesto a la renta, impuesto al consumo e impuestos correctivos), evasión tributaria y exoneraciones tributarias. Las investigaciones materia de análisis están comprendidas en el periodo del año 2000 hacia adelante y corresponden a estudios publicados en revistas indexadas.²²

La literatura sobre temas tributarios considera como un hito esencial los volúmenes publicados por el Instituto de Estudios Fiscales (1978) y por el Tesoro de los Estados Unidos (1977) hace más de tres décadas. En dichos documentos se presentan muchos de los detalles tomados en cuenta al implementar estructuras impositivas progresivas, en particular aplicadas al consumo. A partir de dichos aportes, muchas contribuciones han analizado diferentes variantes de impuestos al consumo, la eficacia potencial, los efectos redistributivos, las limitaciones administrativas e incluso la transición a nuevos sistemas tributarios.

En esa línea, el trabajo de Auerbach (2006) permite entender dicha evolución, así como las cuestiones económicas clave que intervienen en la decisión de adoptar un impuesto

²² Las investigaciones abordadas corresponden a las siguientes revistas indexadas: *Scopus*, *JSTOR* y *Science Direct*.

sobre el consumo y cómo hacerlo, analizando la teoría y evidencia sobre el potencial cambio en las estructuras tributarias.

Exoneraciones y gastos tributarias

En relación con los costos que implican la presentación de una declaración de renta al solicitar exoneraciones, Benzarti (2017) evalúa su efecto usando un diseño cuasiexperimental para el caso estadounidense. Por un lado, empleando las declaraciones de impuestos a los ingresos, se observa que los contribuyentes eligen entre el esquema de mayores beneficios (detallando sus deducciones) y el de beneficios menores (deducción estándar).

El documento indica que los contribuyentes renuncian a los ahorros impositivos (gastos tributarios) para evitar los costos de incumplimiento; es decir, existe una preferencia revelada condicionada al costo de cumplimiento de la declaración detallada. Del mismo modo, se encuentra que dicho costo se incrementa en la medida en que aumentan los ingresos. De acuerdo con el autor, este comportamiento se encontraría relacionado al costo de oportunidad del tiempo en los hogares más acomodados.

En cuanto a gastos tributarios, Villela *et al.* (2010) resumen los avances en el tratamiento metodológico de la estimación de gastos tributarios en América Latina. De acuerdo con los autores, si bien existen variaciones metodológicas, la región estima los gastos tributarios con la metodología *ex post* basada en la pérdida de recaudación tributaria.

Del mismo modo, los autores subrayan la importancia de seguir desarrollando esfuerzos por integrar los gastos tributarios con el presupuesto; en particular, se considera fundamental el desarrollo de topes similares a los existentes en las reglas fiscales.

También en cuanto a gastos tributarios, Altshuler y Dietz (2008) examinan los diferentes métodos de medición, así como los problemas de revisión relativos a la clasificación de los gastos tributarios en general. Empleando cálculos del NBER, exponen algunos de los problemas subyacentes en la metodología actual para estimar los gastos tributarios. A diferencia de la mayoría de trabajos previos sobre el tema, los autores se enfocan en cómo las características del sistema tributario actual, incluyendo el impuesto mínimo alternativo y las reglas de extinción, influyen en el valor de la información provista por el presupuesto de gastos tributarios.

En esa línea, Burman y Phaup (2011) proponen una posible explicación de la dificultad para controlar el presupuesto considerando la evolución de los gastos tributarios. En ese sentido, los autores tratan los gastos tributarios como recortes de impuestos. El documento explora los impactos en el incremento *ex post* de impuestos, aumento en el tamaño del Estado y el incremento de gastos tributarios. Por último, el estudio analiza enfoques alternativos con el objetivo de controlar los gastos tributarios considerando los desafíos subyacentes de los mismos.

Por su parte, Saez (2000) analiza el tratamiento óptimo de los gastos tributarios desarrollando un modelo teórico calibrado con parámetros de la economía estadounidense. De acuerdo con dicho modelo, se estima un tratamiento impositivo óptimo para los gastos tributarios considerando que los individuos obtienen mayor bienestar al incrementar su gasto.

Para capturar este efecto, el autor incluye los gastos tributarios como donaciones benéficas; es decir, contribuciones del Estado. De acuerdo con el autor, las tasas óptimas de impuestos y subsidios son altamente sensibles a los parámetros elegidos y en particular a las preferencias distributivas del Gobierno. El subsidio óptimo tenderá a aumentar en línea con el tamaño de la elasticidad-precio de las contribuciones y el tamaño del *crowding-out* entre las contribuciones públicas y las privadas. Si bien las simulaciones numéricas muestran que el subsidio óptimo es bastante sensible al tamaño de estos parámetros, en la mayoría de casos debe ser menor que la tasa del impuesto a las ganancias.

En relación al tratamiento individual de los gastos tributarios, Feldstein *et al.* (2011) evalúan la posibilidad de reducir los mismos considerando un techo máximo de exoneraciones a nivel del individuo. En particular, se evalúa el efecto de limitar las exoneraciones individuales a un 2 % del ingreso bruto anual del individuo. En ese sentido, si bien los individuos pueden elegir dentro de una variedad de exoneraciones, solo podrán recibir hasta un tope de exoneraciones.

Los autores encuentran un primer beneficio al reducir la carga burocrática, debido a que buena parte de los contribuyentes pasaría a elegir modelos de deducción estándar en lugar de seguir escogiendo métodos de exoneración detallada. Un segundo beneficio se debe a que, para aumentar los ingresos, dicho enfoque es mucho más eficiente que elevar las tasas impositivas marginales. En ese sentido, considerando la necesidad de cerrar en parte la brecha fiscal, este enfoque de topes a exoneraciones sería uno de los medios más eficientes para aumentar los ingresos. Esto último se debe a la reducción

en las distorsiones que genera una reducción de exoneraciones en contraste a un incremento en las tasas impositivas marginales.

Por su parte, Tokman *et al.* (2006) abordan de manera detallada algunos lineamientos con el objetivo de generar un marco sistemático de evaluación de las excepciones tributarias como herramientas de política pública. En ese sentido, sugieren comparar los alcances de los gastos tributarios en relación al gasto público directo considerando ocho criterios: accesibilidad para los beneficiarios, costos administrativos, posibles malos usos, flexibilidad, transparencia y rendición de cuentas, control de gastos, efectividad y equidad.

En cuanto a efectos redistributivos de las exoneraciones tributarias, Eissa y Hoynes (2008) examinan los efectos tanto en la distribución de ingresos como en el comportamiento de los contribuyentes beneficiados por el crédito tributario por ingreso laboral (EITC). Empleando una serie larga, los autores evalúan los efectos del crecimiento del programa a lo largo del tiempo, mostrando los resultados de las diferentes expansiones del programa de crédito tributario.

En particular, los autores muestran los beneficios para diferentes tramos en la distribución de ingresos y de acuerdo a diferentes tamaños de hogar. Calculando los efectos marginales de cambios en el EITC, concluyen que focalizar el programa en familias de bajos ingresos genera algunos incentivos perversos. De acuerdo con los autores, el aumento de la tasa de exoneraciones genera una pérdida de bienestar para las madres solteras. Ello se debe a que pueden reducirse los incentivos para ingresar al mercado laboral.

Si bien existe una amplia discusión sobre las exoneraciones, subvenciones o gastos tributarios, la literatura aún abarca poco sobre la evaluación de incentivos tributarios en inversiones en investigación y desarrollo (I+D). Respecto a este tema, Agrawal *et al.* (2014) aprovechan un cambio en la regla de elegibilidad para acceder al incentivo tributario brindado por el fondo canadiense de Investigación Científica y Desarrollo Experimental (SRED, por sus siglas en inglés). De esta manera, los autores obtienen información sobre cómo las exoneraciones tributarias afectan la inversión de I+D en pequeñas empresas.

Después de un cambio en el esquema de beneficios en el año 2004, las empresas privadas que calificaron para un crédito fiscal de 35 %, en la mayoría de inversiones innovadoras realizadas en I+D calificativos (alrededor del 20 %), aumentaron su inversión en I+D en un promedio del 15 %.

Al utilizar la variación en las tasas impositivas y los beneficios tributarios en I+D, se estima la elasticidad de los costos en I+D (después de impuestos) en aproximadamente -1,5. Del mismo modo, se estima que la respuesta a los cambios en costos de I+D (después de impuestos) es mayor para las inversiones de I+D externas (con contratos a terceros) que en el caso de I+D que involucra personal interno. Paralelamente, los autores estiman un mayor beneficio en las empresas que brindan servicios de I+D e involucran inversiones de capital novedoso. Estos resultados heterogéneos se pueden interpretar como una evidencia de que las empresas enfrentan costos de ajuste fijo que atenúan su capacidad de responder a cambios en costos de I+D (después de impuestos).

Impuestos indirectos

En el caso de impuestos sobre consumo, Benzarti y Carloni (2017) evalúan el impacto, a nivel de empresas, de un importante recorte en los impuestos al valor agregado (IVA) en los restaurantes franceses mediante el método de diferencias en diferencias. En contraste con documentos previos, el estudio no se centra solo en las variaciones observadas en precios finales y estima los efectos sobre cuatro segmentos: trabajadores, propietarios de empresas, consumidores y proveedores de bienes materiales.

En particular, los autores encuentran efectos limitados en los consumidores luego del recorte en tasa, mientras los empleados y vendedores comparten el 25 % y 16 % del beneficio total. Finalmente, según señala el documento, la reforma benefició fundamentalmente a los propietarios de restaurantes, los cuales absorbieron el 41 % del beneficio por el recorte de impuestos.

En cuando al empleo de tasas diferenciadas, en comparación al uso de una tasa uniforme de impuesto al valor agregado, Baker (2014) emplea un método de solución tomando en cuenta un problema de optimización impositiva. Considera bienes y agentes heterogéneos así como una función no convexa de bienestar para el hacer de política tributaria. A diferencia de enfoques anteriores, el autor incorpora tanto incertidumbre como heterogeneidad, lo cual relaja los supuestos convencionales que impedían evaluar el impacto de tasas diferenciadas.

Por último, el trabajo calibra el modelo a través de parámetros estimados con técnicas de *big data* para el caso estadounidense. En particular, el autor encuentra pequeños

beneficios al desviarse del esquema óptimo de tasas diferenciadas, en comparación del esquema con tasas uniformes, o al incluir exoneraciones de algunos bienes y servicios.

Benzarti *et al.* (2017) evalúan los efectos asimétricos de cambios en el IVA para todos los países europeos. Por un lado, las reformas del IVA entre 1996 y 2015 muestran que los precios responden a aumentos en la tasa entre tres y cuatro veces más que a disminuciones de la misma. Por otro lado, empleando un cambio exógeno del IVA, los autores hallan que la asimetría persiste durante varios años.

En resumen, los autores encuentran evidencia significativa y plausible de que los precios responden más a los aumentos que a las disminuciones en las tasas impositivas al valor agregado.

En relación a impuestos correctivos, Warner (2000) argumenta en favor de la progresividad de los impuestos al consumo de tabaco. En particular, considerando que el mismo se concentra entre los grupos de bajos ingresos, los impuestos a los cigarrillos se consideran regresivos. Sin embargo, si los individuos más pobres son mucho más sensibles a cambios en el precio de los cigarrillos que los individuos más ricos, los aumentos de impuestos reducirían mucho más el consumo de tabaco en las personas de menores ingresos. De acuerdo con el autor, los impuestos correctivos vinculados al tabaco tenderían a ser progresivos, debido a que el gasto en impuestos de las personas de menores ingresos representaría una menor proporción de sus ingresos en contraste con el grupo de mayores ingresos.

En línea con el resultado anterior, Colman y Remler (2004) prueban empíricamente la hipótesis de mayor sensibilidad en las personas de menores ingresos para el caso estadounidense. En particular, para los tramos de bajo, mediano y alto ingreso, se estiman elasticidades precio de -0,37, -0,35 y -0,20, respectivamente. En ese sentido, ambos autores señalan que los aumentos en el impuesto a los cigarrillos no son cercanos a los progresivos.

Por su parte, Gruber y Koszegi (2002) consideran un esquema impositivo sobre los cigarrillos más allá del enfoque clásico de “adicción racional”, a partir del cual los impuestos solo generan compensaciones por las externalidades del consumo de tabaco. Los autores consideran que los adictos son inconsistentes en el tiempo, estimando una tasa impositiva superior al modelo tradicional. Del mismo modo, se encuentra que la regresividad de dichos impuestos, en el caso estadounidense, es menor a la anteriormente estimada debido a que los grupos de menores ingresos son más elásticos.

Evasión tributaria

En relación a la evasión tributaria, Alstadsæter *et al.* (2017) intentan estimar el tamaño y la distribución de la evasión de impuestos en países de altos ingresos. Los autores combinan auditorías aleatorias con microdatos filtrados de grandes instituciones financieras internacionales: HSBC Suiza ("*Swiss leaks*") y Mossack Fonseca ("*Panama Papers*"). Emparejan dicha información con registros patrimoniales de ciudadanos en Noruega, Suecia y Dinamarca.

Los autores encuentran que la evasión tributaria aumenta paralelamente con la riqueza. En ese sentido, si bien aproximadamente el 3 % de los impuestos personales son evadidos en Escandinavia, dicha cifra se eleva al 30 % en el primer 0,01 % de la población con mayor riqueza. De acuerdo con dichos resultados, los autores recomiendan la generación de cruces de bases de datos más allá de encuestas, incluso a pesar de la percepción de altas tasas de cumplimiento.

Por último, el documento realiza una breve evaluación del mecanismo de amnistía tributaria. En particular, se encuentra que luego de la reducción observada en la evasión impositiva, los evasores de impuestos reducen sus niveles de evasión fiscal. En ese sentido, resultaría ser un buen mecanismo para mejorar la recaudación fiscal de las personas con mayores recursos.

Meyer y Wu (2018) evalúan los efectos en la pobreza considerando los beneficios de las contribuciones sociales y créditos tributarios (en particular, el crédito por ingresos laborales o EITC, por sus siglas en inglés) en Estados Unidos. Los autores emplean microdatos para el periodo 2008-2013 y encuentran que las contribuciones sociales (seguro de salud) reducen la pobreza en un tercio. Los efectos más pronunciados se dan en las personas de mayor edad.

Por su parte, el EITC tiene efectos mayores en las personas que se encuentran cerca de la línea de pobreza. Adicionalmente, los autores encuentran efectos mayores del EITC en familias monoparentales, las cuales son relativamente desatendidas por la red de seguridad de salud.

En cuanto a métodos novedosos en la mejora en administración tributaria, en particular en temas relacionados a evasión tributaria, algunos países vienen implementando sistemas de minería de datos con el objetivo de predecir cuáles personas naturales o jurídicas tienen mayores probabilidades de evadir impuestos. En ese sentido el cruce de grandes bases de información (*Big Data*) permite analizar patrones de

comportamiento (transacciones, declaraciones tributarias, declaraciones de pérdidas, etc) de los contribuyentes, que permitan optimizar medidas de política pública (Azzone, 2018).

Si bien aún son escasos los trabajos empleando datos masivos y en particular en el empleo de técnicas econométricas como el *matching learning*, algunos estudios dan cuenta de sus ventajas al evaluar ciertos instrumentos tributarios. En ese sentido, se pueden evaluar por ejemplo el efecto de la implementación de comprobantes electrónicos (Venzor y Flores, 2018), la mejora en la auditoría de estados financieros (Earley, 2015; Fay y Negangardb, 2016), el efecto en las decisiones futuras de los individuos (Petutschnig, 2017), así como en otros espacios de potenciales reformas (Maxwell y otros, 2013) o instrumentos que facilitan la visualización de patrones de potenciales fraudes (Didimo y otros, 2018).

6. Agenda de investigación

“Promover la investigación de temas tributarios desde terceros es fundamental para poder promover el debate público de una manera objetiva”

(Funcionario de Sunat, mayo 2018)

Hasta este punto, el balance ha realizado una revisión sobre la literatura relacionada a los principales temas que corresponden a la comprensión del contexto peruano y otros que surgen producto de la revisión de la literatura extranjera en materia tributaria. Sin embargo, para poder obtener una agenda que contribuya a generar espacios de investigación desde las demandas del Estado, recurrimos a la opinión de expertos especialistas²³ de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria.

Asimismo, consultamos la opinión de un economista experto en temas de tributación, quien desde su amplia experiencia en el sector público y la academia propone algunos temas para ser estudiados. Finalmente se incorporaron las recomendaciones hechas por funcionarios públicos²⁴ durante el Taller de validación promovido por el CIES y la SUNAT. La agenda propuesta es el resultado del conjunto de opiniones y recomendaciones realizadas tanto en el taller de validación como la entrevista mencionada.

En dichas entrevistas, se realizaron consultas sobre los temas de investigación que consideran relevantes en el análisis tributario. En este contexto, las preguntas que surgieron de dichas entrevistas se encuentran relacionadas a los siguientes temas: Incentivos y gastos tributarios, Cumplimiento, tributos e indicadores sociales, evasión y elusión, regímenes tributarios especiales, conducta del consumidor y tributación minera

Recientemente, el CIES en asociación con la Sunat viene promoviendo la realización de estudios en materia tributaria, por lo que la agenda propuesta no parte de cero. En ese sentido, este importante impulso aporta en la construcción de los temas de investigación propuestos.

En opinión de los especialistas, un primer asunto de investigación viene relacionado a la necesidad de explorar a profundidad el rol de los gastos tributarios. De acuerdo con los expertos, se pueden desprender los siguientes temas:

²³ Se entrevistaron funcionarios de la Gerencia de Estudios Económicos, la Gerencia de Fiscalización, la Gerencia de Cumplimiento de Grandes Empresas y Grupos Económicos y el área de Gestión de Riesgos de la Sunat. Del mismo modo, se realizó una entrevista a Luis Arias, presidente del Banco de la Nación y experto en temas tributarios.

²⁴ En el taller de validación luego de una presentación detallada de una versión previa del presente documento de Balance Tributario se recogieron las opiniones de funcionarios de la Sunat, el Banco Central de Reserva del Perú y el Ministerio de Economía y Finanzas.

- Impacto de los incentivos tributarios en el desarrollo productivo
- Identificador de ganadores y perdedores como parte del análisis de los incentivos tributarios
- Exoneraciones tributarias y los efectos en las condiciones de vida de los beneficiarios

A pesar de que se reconoce la existencia de metodologías de evaluación *ex ante* y *ex post* desarrolladas por organismos internacionales como el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), se enfatiza en la necesidad de implementar metodologías complementarias.

Sobre este punto, resulta clave considerar las ventajas de emplear datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) y la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (Enapres), incluyendo metodologías de evaluación de impacto y explotando la información georreferenciada. Del mismo modo, modelos de equilibrio general dinámico estocástico (DGSE) pueden ser empleados tanto para la identificación de tasas impositivas óptimas como para la identificación de distorsiones generadas en el mercado de trabajo, decisiones de consumo y ahorro, así como en la evaluación de efectos transitorios en el precio de los insumos (salarios y capital).

Otro punto relevante se encuentra relacionado con los estudios sobre el cumplimiento por parte de los contribuyentes. En esta área podemos mencionar los siguientes temas:

- La teoría del valor y el cumplimiento voluntario, considerando un análisis sociológico del caso peruano
- Amnistía tributaria y cumplimiento, empleando análisis cualitativos del cambio de comportamiento en los contribuyentes luego de que se acogieron a la amnistía
- Efecto de las multas o penalizaciones (por ejemplo, clausura de establecimiento) en los cambios de comportamiento en los contribuyentes

En opinión de los entrevistados, el cumplimiento también debe ser estudiado desde los costos que genera para los contribuyentes. Se deben considerar los beneficios de medidas de simplificación tributaria (régimenes simplificados, facturación electrónica, etc) y su impacto en el nivel de recaudación.

En este punto, es clave considerar el escaso aporte de la academia en el ámbito de evaluación de medidas tributarias aplicadas en años anteriores, así como la propuesta de medidas innovadoras que —considerando costos no observables de cumplimiento— permitan generar nuevas medidas de simplificación.

De acuerdo con los especialistas entrevistados, existen vacíos en los estudios en materia de tributación y sus efectos en los indicadores sociales. En esta línea, se proponen los siguientes temas:

- Impuestos reguladores para el medio ambiente: análisis de impacto y viabilidad de implementación
- Contribuciones al seguro social y su contribución al bienestar social y la equidad
- Tributación y efectos redistributivos: análisis actualizados sobre la progresividad/regresividad especialmente en el caso de impuestos indirectos

Por el lado de la evasión y elusión de los impuestos tributarios, los especialistas están de acuerdo con que —a pesar de haber estudios y estimaciones internas sobre el cálculo de la elusión a nivel nacional— se requieren nuevas metodologías que contribuyan a una mejor aproximación. En ese sentido, se proponen los siguientes temas:

- Análisis y propuestas de incentivos tributarios con potenciales impactos en la disminución de la evasión y elusión tributaria
- Diseño de metodologías para el cálculo de la evasión tributaria, considerando nuevos esquemas de transacción electrónicos y virtuales
- Análisis de estrategias internacionales propuestas para disminuir la evasión, la elusión y el desbalance patrimonial, considerando su alineación con el sistema tributario peruano
- Análisis georreferencial de la evasión tributaria y potenciales correlaciones espaciales que den cuenta de patrones *clusterizados* de evasión tributaria
- Análisis de los factores que promueven las principales modalidades de elusión tributaria

De otro lado, se sugiere promover estudios que colaboren con una adecuada identificación de los efectos generados por los diferentes regímenes tributarios a nivel de los sectores económicos. De manera concreta, se plantea profundizar en los siguientes puntos:

- Evaluación del efecto de regímenes tributarios especiales en la formalización de las empresas
- Análisis de cambios de regímenes tributarios y sus efectos en recaudación y actividad económica

Además, hecha la revisión de la literatura y detectados los vacíos en la producción de conocimiento a nivel local, se sugieren otros temas que resultan relevantes para efectos

de optimizar la recaudación tributaria. En principio, estos temas implicarían profundizar en los siguientes análisis conductuales:

- Análisis del perfil del consumidor promotor de la formalidad
- Ética del consumidor: análisis del comportamiento ante la informalidad

Adicionalmente, se recomienda estimular las investigaciones que incorporen el análisis de aquellas políticas públicas que generen resultados no deseados; por ejemplo:

- Medidas tributarias e incentivos perversos en el ámbito de las contribuciones sociales e impuesto a la renta
- Elecciones racionales e informalidad de las MYPE

Del mismo modo, resulta importante analizar las medidas adoptadas en la reciente reforma tributaria (2018), tales como:

- Estudio de las deducciones en la reforma tributaria
- Efectos de las nuevas medidas en la prevención contra el lavado de activos
- Fraccionamiento especial para las MIPYME y efectos en la recaudación tributaria
- Impacto en la recaudación de la devolución anticipada y reintegro del IGV en la etapa operativa de las empresas
- Beneficios tributarios a nacionales que retornen del extranjero y efectos en la recaudación tributaria

6.1 Preguntas de investigación

N.º	Temas	Preguntas sugeridas
Incentivos y gastos tributarios		
1	Impacto de los incentivos tributarios en el desarrollo productivo	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo afecta el desarrollo productivo de los sectores que reciben incentivos tributarios? • ¿Qué tipos de incentivos mejoran la dinámica de los sistemas de producción? • ¿Qué efectos tienen los incentivos en la innovación?
2	Identificador de las pérdidas como parte del análisis de los incentivos tributarios	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la estimación de lo que se deja de percibir por tener el mínimo no imponible más alto de la región?
3	Exoneraciones tributarias y los efectos en las condiciones de vida de los beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el efecto de las exoneraciones en el coeficiente de Gini?

		<ul style="list-style-type: none"> • ¿Son eficientes las exoneraciones en el rol redistributivo de la política tributaria?
Cumplimiento		
4	La teoría del valor y el cumplimiento voluntario, considerando un análisis sociológico del caso peruano	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la percepción de los grupos sociales sobre el cumplimiento tributario? • ¿Cuáles son los factores que incentivan a los contribuyentes a cumplir con sus obligaciones tributarias?
5	Amnistía tributaria y cumplimiento, empleando análisis cualitativos del cambio de comportamiento en los contribuyentes luego de que se acogieron a la amnistía	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué efectos tiene la amnistía tributaria en el conjunto de los contribuyentes? • ¿Existen cambios en el cumplimiento futuro de los contribuyentes amnistiados?
6	Efecto de las multas o penalizaciones (por ejemplo, clausura de establecimiento) en los cambios de comportamiento en los contribuyentes	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los efectos en el cumplimiento después de una multa o penalización?
Tributos e indicadores sociales		
7	Impuestos reguladores para el medio ambiente: análisis de impacto y viabilidad de implementación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué factores influyen en la viabilidad de un impuesto medioambiental? • ¿Qué tipo de tributos medioambientales podrían aplicarse?
8	Contribuciones a la seguridad social y su contribución al bienestar social y la equidad	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El sistema actual de contribuciones es el mejor modelo para nuestro país? • ¿En qué medida las contribuciones sociales promueven la equidad entre grupos poblacionales?
9	Tributación y efectos redistributivos: análisis actualizados sobre la progresividad/regresividad, especialmente en el caso de impuestos indirectos	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el efecto del incremento de un impuesto indirecto en una economía familiar?
Evasión y elusión		
10	Análisis y propuestas de incentivos tributarios con potenciales impactos en la disminución de la evasión y elusión tributaria	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué tipos de incentivos promueven la disminución de la evasión/elusión tributaria de los diferentes regímenes tributarios?
11	Diseño de metodologías para el cálculo de la evasión tributaria, considerando nuevos esquemas de transacción electrónicos y virtuales	<ul style="list-style-type: none"> • ¿De qué forma las mejoras tecnológicas pueden disminuir los niveles de evasión tributaria?
12	Análisis de estrategias internacionales propuestas para disminuir la evasión, la	<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué medida simplificar el sistema de pago de impuestos promovería el

	elusión y el desbalance patrimonial, considerando su alineación con el sistema tributario peruano	<p>cumplimiento de las obligaciones tributarias?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué medidas viables se tendrían que adoptar para evitar la elusión de las grandes empresas?
13	Análisis georreferencial de la evasión tributaria y potenciales correlaciones espaciales que den cuenta de patrones <i>clusterizados</i> de evasión tributaria	<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué medida influye el espacio donde se desenvuelve una determinada empresa en la probabilidad de evadir impuestos?
14	Análisis de los factores que promueven las principales modalidades de elusión tributaria	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las principales herramientas lícitas que se suelen utilizar para eludir el pago de impuestos? ¿Cuáles son las nuevas técnicas de supresión de ventas?
Regímenes tributarios especiales		
15	Evaluación del efecto de regímenes tributarios especiales en la formalización de las empresas	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los motivos por los que un emprendedor decide adherirse a un régimen especial?
16	Análisis de cambios de regímenes tributarios y sus efectos en recaudación y actividad económica	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué efectos sobre la recaudación tributaria ha tenido la incorporación del pago diferido para las MYPE?
Conducta del consumidor		
17	Análisis del perfil del consumidor promotor de la formalidad	<ul style="list-style-type: none"> • ¿A qué tipos de incentivos responden los consumidores para combatir la informalidad de las empresas? • ¿Qué tipos de incentivos bilaterales por parte del consumidor influyen en la conducta del vendedor?
Tributación minera		
18	Inversión minera y sistema tributario	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el impacto en las inversiones mineras del actual sistema tributario minero? • ¿Cómo afecta, a la recaudación tributaria, la deducción como gasto de las regalías mineras?

7. Bibliografía

Agrawal, A.; C. Rosell y T. S. Simcoe

s/f *Do Tax Credits Affect R&D Expenditures by Small Firms: Evidence from Canada/NBER Working Paper N.º 20615.*

Almy, R.

2001 *A Survey of Property Tax Systems in Europe. Report prepared for the Slovenia Department of taxes and Customs. Ministry of Finance.*

Alstadsæter, A.; N. Johannesen y G. Zucman

2017 *Tax Evasion and Inequality/NBER Working Paper N.º 23772.*

Altshuler, Rosanne y Robert D. Dietz

2008 *Tax Expenditure Estimation and Reporting: A Critical Review/NBER Working Paper N.º 14263.*

Apoyo Consultoría

2003 *Análisis de las exoneraciones e incentivos tributarios y propuesta de estrategia para su eliminación, Lima.*

Arias, L. A.

2009 *La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos/El caso de Perú, Cepal.*

2011 *Política tributaria para el 2011-2016, INDE Consultores, Consorcio de Investigación Económica y Social.*

Auerbach, A. J.

2006 *The Choice Between Income and Consumption Taxes: A Primer/NBER Working Paper N.º 12307.*

Azzone, G.

2018 *Big data and public policies: Opportunities and challenges. Statistics & Probability Letters, 136, 116–120.*

Baker, C.; J. Bejarano, R. W. Evans, K. L. Judd y K. L. Phillips

2014 *A Big Data Approach to Optimal Sales Taxation/NBER Working Paper N.º 20130.*

Benzarti, Youssef

2017 *How Taxing Is Tax Filing? Using Revealed Preferences to Estimate Compliance Costs/NBER Working Paper N.º 23903.*

Benzarti, Youssef y Dorian Carloni

2017 *Who Really Benefits from Consumption Tax Cuts? Evidence from a Large VAT Reform in France/NBER Working Paper N.º 23848.*

Benzarti, Y.; D. Carloni., J. Harju y T. Kosonen

2017 *What Goes Up May Not Come Down: Asymmetric Incidence of Value-Added Taxes/NBER Working Paper N.º 23849.*

Burman, Leonard E. y Marvin Phaup

2011 *Tax Expenditures, the Size and Efficiency of Government, and Implications for Budget Reform. NBER Working Paper N.º 17268.*

Campana, Yohnny

2011 *¿Son efectivas las exoneraciones tributarias en la selva? Una primera aproximación a la medición de su impacto en el bienestar de los hogares, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).*

Colman, Greg y D. K. Remler

2004 *Vertical Equity Consequences of Very High Cigarette Tax Increases: If the Poor are the Ones Smoking, How Could Cigarette Tax Increases be Progressive?/NBER Working Paper N.º 10906.*

Chávez Gonzales, M.

2011 «La incidencia económica del sistema de exoneraciones del IGV», en *Economía y Derecho*, 8, pp. 77-89.

Chávez, R.

2015 *Análisis de las exoneraciones tributarias y su influencia en el precio del consumidor final en la ciudad de Iquitos durante el periodo 2009-2014.*

Chacaltana, J.

2008 *Una evaluación del régimen laboral especial para la microempresa en Perú, al cuarto año de vigencia*, Lima: Oficina Internacional del Trabajo.

De la Roca y Hernández

2004 *Evasión tributaria e informalidad en el Perú: Una aproximación a partir del enfoque de discrepancias en el consumo*, Lima.

Didimo, W. y Otros

2018 *A Visual Analytics System to support Tax Evasion Discovery. Decision Support Systems. Volume 110, June 2018, Pages 71-83*

Earley, Christine E.

2015 *Data analytics in auditing: Opportunities and challenges. School of Business, Providence College, 1 Cunningham Square, Providence, RI 02918, U.S.A.*

Eissa, Nada y Hilary Hoynes

2008 *Redistribution and Tax Expenditures: The Earned Income Tax Credit/NBER Working Paper N.º 14307.*

Escobal, J.

2017 *Impacto de la renuncia de exoneraciones tributarias en la región San Martín: estimación preliminar.*

Escobal, J. A.; U. Aldana y G. D. A. para el Desarrollo

2000 *Principales efectos de la exoneración del impuesto general a las ventas sobre los productores agropecuarios en el Perú*, Lima: Grade.

Fay, Rebecca y Negangardb, Eric M.

2016 *Manual journal entry testing: Data analytics and the risk of fraud. Journal of Accounting Education. Volume 38, March 2017, Pages 37-49*

Feldstein, M.; D. Feenberg y M. MacGuineas

2011 *Capping Individual Tax Expenditure Benefits/NBER Working Paper N.º 16921.*

Flores, A. y M. Hidalgo

2009 «El drawback como mecanismo de promoción de exportaciones. ¿Cómo mejorar su impacto en las MYPE?», en *Quipukamayoc*, vol. 16, N.º 32, pp. 37-

45, Facultad de Ciencias Contables de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Ffrench-Davis, R.

2002 *El impacto de las exportaciones sobre el crecimiento en Chile*, Cepal.

Ffrench-Davis, R.; P. Leiva y R. Madrid

1991 *La apertura comercial en Chile: experiencias y perspectivas/Estudios de política comercial N.º 1*, Nueva York: UNCTAD.

Gruber, Jonathan y Botond Koszegi

2002 *A Theory of Government Regulation of Addictive Bads: Optimal Tax Levels and Tax Incidence for Cigarette Excise Taxation/NBER Working Paper N.º 8777*.

Hinostroza Chuquillanqui, M.

2016 *Impacto financiero de la exoneración del impuesto general a las ventas en las empresas de la región amazónica*, Facultad de Negocios, Área Académica de Administración y Contabilidad de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC).

Institute for Fiscal Studies

1978 *The Structure and Reform of Direct Taxation*, London: Allen and Unwin.

Konja, A. A. F. y M. A. H. Tupia

2009 «El drawback como mecanismo de promoción de exportaciones. ¿Cómo mejorar su impacto en las MYPE?», en *Quipukamayoc*, vol. 16, N.º 32, pp. 37-45, Facultad de Ciencias Contables de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Kuklik, M. y N. Céspedes

2013 *Optimal Taxation and Life Cycle Labor Supply Profile/Documento de trabajo N.º 352*, Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Lahura, E.

2016a *Evasión tributaria en las rentas del trabajo: evidencia de la Encuesta Nacional de Hogares/Documento de trabajo, 2016-016*, Banco Central de Reserva del Perú.

2016b «Sistema financiero, informalidad y evasión tributaria en el Perú», en *Estudios Económicos*, 32, pp. 55-70, Banco Central de Reserva del Perú.

Lahura, E. y G. Castillo

2016 *Midiendo el impacto de cambios tributarios sobre la actividad económica en Perú/Documento de trabajo 2010-010*, Banco Central de Reserva del Perú.

Larraín, B.

2006 *Innovación en Chile: Análisis y propuestas*, Inter-American Development Bank.

Llauce Cotrina, W. y A. Sotelo Maticorena

2013 *Efectos tributarios que generó la aplicación de la ley de promoción de la inversión en la Amazonía (27037) en la región de Loreto*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Macario, C.

2000 «Chile: In search of a new export drive», en *Export Growth in Latin America*, Boulder: Lynne Rienner.

Maxwell, S., Steiner, D., & Stein, S.

2013 *Leveraging Big Data in the modern tax function. August 14*. Disponible en <http://www.accountingweb.com/technology/accounting-software/leveraging-big-data-in-the-modern-tax-function>.

McCluskey, W.J. (ed.)

1999 *Comparative Property Tax Systems*. Aldershot, UK: Averbury Publishing Limited

MEF

2017 *Análisis de rendimiento de tributos 2016*.

Mendoza, W. y Melgarejo, K.

2008 *La efectividad de la política fiscal en el Perú: 1980-2006*.

Meyer, Bruce D. y Derek Wu

2018 *The Poverty Reduction of Social Security and Means-Tested Transfers/NBER Working Paper N.º 24567*.

Morrison, A. R.

1988 *Incentivos tributarios y política de descentralización productiva: Perú, 1968-1986/Documento de trabajo N.º 27*, Instituto de Estudios Peruanos.

Ortega, J. R.; G. Piraquive, G. A. Hernández, C. Soto, S. Prada y J. M. Ramírez

2000 *Incidencia fiscal de los incentivos tributarios/Archivos de Macroeconomía*, Departamento de Estudios Económicos-Colombia.

Pecho, M.; F. Velayos y L. Arias

2016 *Elecciones Perú 2016: Centrando el debate electoral*, Consorcio de Investigación Económica y Social.

Petutschnig, Matthias

2017 Future orientation and taxes: Evidence from big data. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation* Volume 29, 2017, Pages 14-31

Peñaranda Castañeda, C.

2011 *La política tributaria en el Perú: Diagnósticos y propuestas/Documento de trabajo de la Cámara de Comercio de Lima (CCL)*.

Rojas Rozas, Y. Y.

2016 *Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía y los efectos tributarios del impuesto general a las ventas, en empresas dedicadas a la venta de combustible en la provincia de La Convención, Quillabamba, Cusco, periodo 2015*. Universidad Andina de Cusco.

Romer, C. y D. Romer

2010 «The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks», en *American Economic Review*, vol. 100, pp. 763-801.

Rossini, R; Quispe, Z. y Loyola, J

2012 Fiscal policy considerations in the design of monetary policy in Peru

Saez, Emmanuel

2000 *The Optimal Treatment of Tax Expenditures/NBER Working Paper N.º 8037*.

Sanchez, W. y Galindo, H.

2013 *Estimación del multiplicador fiscal en el Perpu: un enfoque bayesiano*

Sunat

2017 *Estimación del impacto de los principales gastos tributarios 2018.*

Tokman, M.; J. Rodríguez y C. Marshall

2006 «Las excepciones tributarias como herramienta de política pública», en *Estudios Públicos*, N.º 102.CEP-Chile.

U.S. Department of the Treasury

1977 *Blueprints for Basic Tax Reform.* Washington: U. S. Government Printing Office.

Vega Castro, J.

1992 *Incidencia tributaria sobre las exportaciones no tradicionales en el Perú/ Documento de trabajo N.º 105*, Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Venzor, I., & Flores, H.

2018 *Big Data y la Administración Tributaria en México.*

Valverde, M. y H. Cesar

2015 *Ley de promoción del sector agrario N.º 27360 y su incidencia en el desarrollo económico de las empresas dedicadas al cultivo en el distrito de Trujillo.*

Villela, L.; A. Lemgruber y M. Jorratt

2009 *Los presupuestos de gastos tributarios: conceptos y desafíos de implementación/IDB Working Paper Series 131.*

Warner, K. E.

2000 «The economics of tobacco: Myths and realities», en *Tobacco Control*, 9 (1), pp. 78-89