

# *Tributación y Reforma del Estado*

*Luis Alberto Arias Minaya<sup>(\*)</sup>*

## **1.- La Reforma Tributaria en el contexto de la Reforma del Estado**

Muchos economistas, funcionarios del gobierno, políticos y profesionales en general se preguntan qué es lo que hay que hacer para aumentar la base tributaria y aumentar los ingresos del Estado. La respuesta a esta interrogante no es en absoluto sencilla. Es más, considero que podríamos enriquecer la búsqueda de la respuesta, si la misma la hacemos no solo en el ámbito de los ingresos, sino en un ámbito mucho mayor: ¿qué es lo que hace el Estado con los ingresos que recauda?

En este ámbito mayor, la dimensión de la recaudación de impuestos es solo una parte de cuatro reformas fundamentales vinculadas entre sí:

Primero, la reforma del Estado, también llamada reforma institucional del Estado, que es la que tiene como objetivo que el Estado, en sus tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), cumpla eficientemente con su función, que es la de suministrar bienes y servicios, que el sector privado no está en capacidad de brindar a los ciudadanos. Esto incluye por supuesto la función de lucha contra la pobreza.

Segundo, la reforma del empleo público, que permitiría no solo, seleccionar exclusivamente de acuerdo al mérito a los servidores públicos, sino brindarles una carrera pública y remunerarlos competitivamente de acuerdo con sus funciones y responsabilidades. Obviamente la primera reforma no es posible sin la segunda, sino cómo podemos pedirle a las instituciones del Estado que funcionen y que cumplan con sus metas.

Tercero, la descentralización fiscal, que implica definir, claramente y sin superposiciones, las competencias de cada uno de los tres niveles de gobierno, las necesidades financieras para ejercer dichas competen-

---

<sup>(\*)</sup> Economista de INDE Consultores. Master en Economía en London School of Economics and Political Science. Profesor en la Maestría de Derecho Tributario de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor en la Maestría de Tributación y Política Fiscal en la Universidad de Lima.

cias y la forma de financiar estas necesidades.

Cuarto, la reforma tributaria, que tiene dos grandes componentes, el de la política tributaria y el de la administración tributaria. El primero implica definir qué impuestos deben existir, a quién se le cobra impuestos y con qué tasas. El segundo implica definir cómo se recauda el monto óptimo al menor costo posible para el ciudadano y para la entidad o entidades recaudadoras.

Así contextualizada, la reforma tributaria adquiere principalmente la condición de medio y no de fin. Recaudar impuestos sirve para que el Estado pueda cumplir con sus funciones. Estas funciones deben estar guiadas por un objetivo, y cuál es ese objetivo o misión del Estado? El Estado tiene varios objetivos, pero el que en este artículo nos interesa resaltar es la búsqueda de la equidad. La equidad se obtiene reduciendo la desigualdad o *ceteris paribus* disminuyendo la pobreza.

Siendo uno de los objetivos principales del Estado la búsqueda de la equidad, esto se logra orientando los gastos del Estado a los más pobres, pero definiendo metas de resultados. Por ejemplo si en el sector salud queremos reducir la desnutrición infantil o la tasa de mortalidad de los niños durante el primer año de nacidos, la meta es cuánto avanzamos año a año en la reducción de estos indicadores, o si en el sector educación queremos mejorar la comprensión lectora de textos, la meta será cuánto avanzamos año a año en el porcentaje de alumnos que leen y entienden los textos. El conjunto de estas metas forman un plan estratégico, el cual requiere un presupuesto de ingresos. Los ingresos solo pueden ser financiados por impuestos que el Estado recauda.<sup>1</sup> Pero si no hubiera metas ni plan, los impuestos solo servirían para financiar inercialmente las actividades del Estado.

En otras palabras hay dos escenarios posibles. Uno, aquel en el que se recauda para financiar un presupuesto que forma parte de un plan para lograr una mayor equidad y con metas cuantificables que periódicamente se informa a los contribuyentes. Dos, aquel en el que se recauda para financiar un presupuesto que se aprueba año a año inercialmente. Me temo que, con excepción del plan piloto de presupuesto por resultados que se ha empezado a aplicar en algunos pro-

---

<sup>1</sup> No con créditos externos, ni con emisión de bonos. Estas son fuentes necesarias pero temporales de financiamiento. En el mediano plazo las deudas se pagan con sus respectivos intereses con dinero que tarde o temprano saldrá de los bolsillos de los contribuyentes.

gramas de gasto del Estado, nos encontramos básicamente en el segundo escenario.

Pero, ¿basta tener un plan y metas concretas? Evidentemente que no, el plan debe ponerse en práctica y para eso se requieren operadores en las distintas instituciones del Estado, en las que no se dupliquen funciones, ni se filtren recursos en tareas poco productivas. Estos operadores son los servidores públicos que como dijimos deben ser adecuadamente seleccionados y remunerados. Es lamentable que actualmente en el Estado no se respeta la meritocracia, no existe un único régimen laboral sino varios, no se cumple con la regla de a igual función igual remuneración, entre otros problemas. Las instituciones del Estado que funcionan bien, léase Banco Central, SUNAT, SBS, son aquellas en las que se aplican estos criterios, pero estas entidades son islas dentro de la administración pública.

En conclusión, proveer bienes y servicios de calidad, para que el contribuyente pague sabiendo en qué se invierte su dinero, se requiere implementar cuanto antes tanto la reforma del empleo público como el presupuesto por resultados en todos los programas de gasto.

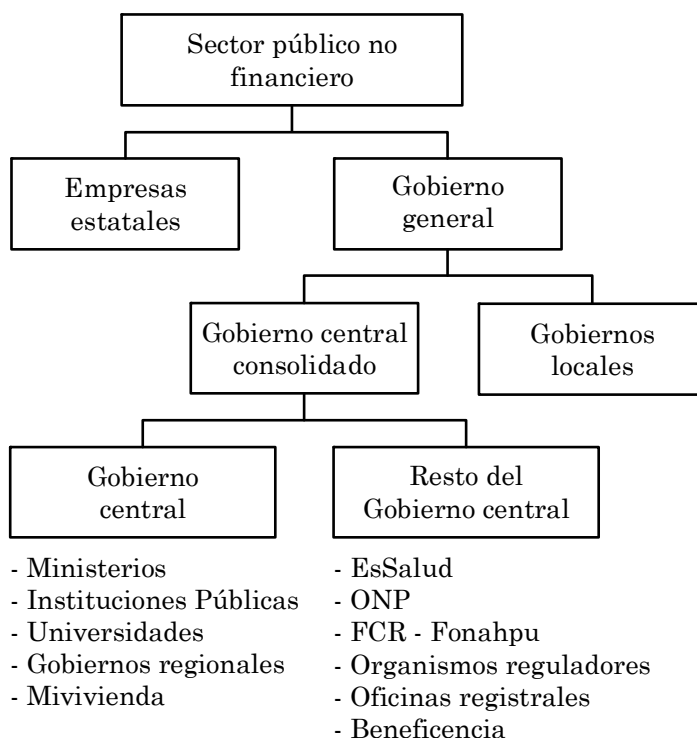
Respecto a la descentralización fiscal, unos breves comentarios. ¿Qué es la descentralización fiscal? Desde mi punto de vista es una forma que el Estado se organiza, es decir en la que se decide qué nivel de la organización presta qué servicios. Cabe señalar que la descentralización es una herramienta, un medio, no un fin en si misma. Es una herramienta que sirve para contribuir a que los servicios que el Estado presta sean de calidad, esto es, con un estándar mínimo de calidad.

Se supone que el nivel de la organización que puede hacerlo mejor, para alcanzar este estándar mínimo, es aquel que se encuentra más cerca del ciudadano porque conoce mejor sus problemas. Pero esto no basta, ese nivel de la organización, o sea los gobiernos locales y regionales, en sus respectivas jurisdicciones, deben estar adecuadamente preparados para brindar los servicios que se les encarga. Además, deben estar en la posibilidad de poder saber con un cierto grado de predictibilidad con cuántos recursos van a contar para realizar sus funciones y deben contar con los recursos oportunamente.

## **2.- El nivel de los ingresos fiscales**

Lo primero que debemos tener claro es cuánto dinero recauda el sector

público. En el siguiente diagrama se muestra la estructura del sector público no financiero:



De acuerdo con esta estructura del sector público resulta interesante contar con tres indicadores del nivel de los ingresos fiscales:

- Los ingresos del gobierno general, el cual comprende los ingresos del gobierno central, los de ESSALUD, ONP, FCR, organismos reguladores y registrales, y los de los gobiernos locales.<sup>2</sup>
- Los ingresos del gobierno central, el cual comprende los ingresos tributarios y no tributarios. Los ingresos no tributarios están constituidos por canon y regalías petroleras, regalías mineras, re-

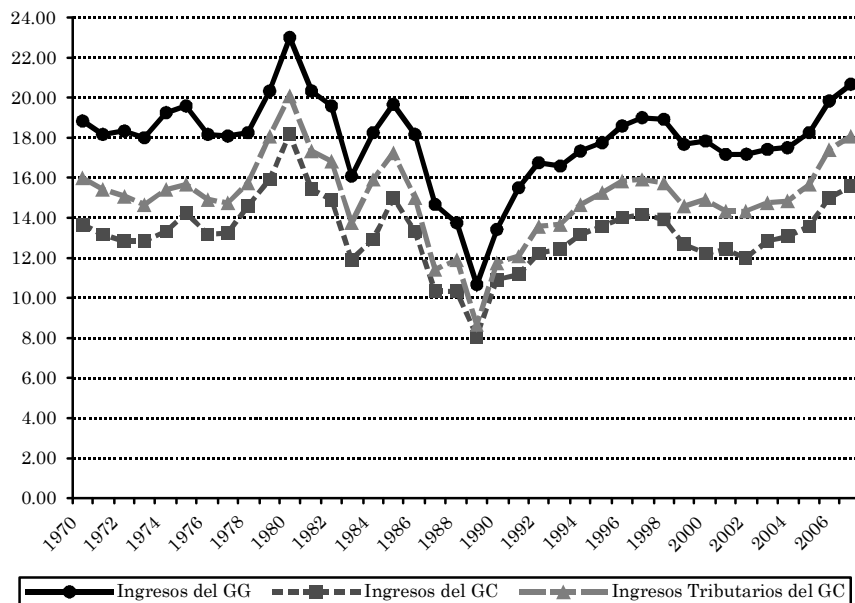
---

<sup>2</sup> Los gobiernos regionales tienen potestades de recaudación limitadas. De acuerdo con el artículo 74 de la Constitución Política del Perú de 1993, los gobiernos regionales pueden crear, modificar o suprimir, contribuciones y tasas para financiar la prestación de algunos servicios (así como los gobiernos locales recaudan arbitrios para financiar la limpieza pública), pero a la fecha esta facultad no ha sido ejercida.

cursos directamente recaudados por los pliegos presupuestales, tasas e intereses, principalmente.

- Los ingresos tributarios del gobierno central, comúnmente conocido como presión tributaria.

**Gráfico 1: Indicadores del nivel de los ingresos fiscales 1970 - 2008 (% del PBI)**



Fuente: BCRP

Elaboración: INDE Consultores

Como se observa en el gráfico los ingresos fiscales, utilizando cualquiera de los tres indicadores, han tenido un comportamiento cíclico, con picos y valles, asociados a periodos de expansión y contracción de la economía peruana. Dejando de lado por un momento los picos y valles, la presión tributaria ha fluctuado entre 12% y 14% del PBI, los ingresos del gobierno central, entre 14% y 16% del PBI, y los ingresos del gobierno general, alrededor del 18% del PBI.

A continuación describimos brevemente los ciclos, poniendo el énfasis en el indicador de la presión tributaria, que es el que ha marcado el comportamiento del ciclo.

En las últimas 4 décadas los ingresos tributarios del gobierno central han tenido 4 fases de expansión y 3 fases de contracción. A partir del 2009 estaríamos ingresando a una nueva fase de contracción.

**CUADRO 1: Ciclos de los ingresos tributarios en el Perú**

| Periodo   | Fase del ciclo | Duración (años) |
|-----------|----------------|-----------------|
| 1977-1980 | Expansión      | 4               |
| 1981-1983 | Crisis         | 3               |
| 1984-1985 | Expansión      | 2               |
| 1986-1989 | Crisis         | 4               |
| 1990-1997 | Expansión      | 8               |
| 1998-2002 | Crisis         | 4               |
| 2003-2008 | Expansión      | 6               |

*Fuente: BCRP*

*Elaboración: INDE Consultores*

#### *Los periodos de expansión de los ingresos*

Dos de las cuatro fases de expansión: 1977-1980 y 2003-2008, han estado asociadas a periodos de crecimiento de la economía peruana, vinculados a expansiones de la economía mundial con boom de precios de los commodities, en particular de los metales, lo que impulsó la recaudación del impuesto a la renta de las empresas mineras.<sup>3</sup>

La breve fase de expansión de los ingresos fiscales en el periodo 1984-1985, estuvo determinada por el programa de estabilización aplicado a finales del segundo gobierno de Belaúnde, el cual mediante minidevaluaciones diarias de la moneda y aumentos continuos del<sup>4</sup> impuesto a los combustibles, logró elevar la recaudación fiscal, pero no sobre bases tributarias sólidas sino convirtiendo a los ingresos tributarios en altamente dependientes del tipo de cambio (por los impuestos a la im-

---

<sup>3</sup> A finales de la década del 70 existía además un impuesto de 17.5% que gravaba a las exportaciones tradicionales, entre ellas a las mineras.

<sup>4</sup> Si bien es cierto que la SUNAT fue creada por la Ley 24829 del 8 de junio de 1988, no es sino hasta que se complementa dicha Ley mediante la dación de los Decretos Legislativos 501 y 639, publicados el 1 de diciembre de 1988 y el 15 de junio de 1991, respectivamente, que en este último año se pone en marcha la reforma de la administración tributaria nacional.

portación) y de la gasolina.

La larga recuperación de los ingresos fiscales en el periodo 1990-1997, fue el resultado de un periodo sostenido de crecimiento económico y una reforma integral del sistema tributario, el cual incluyó la creación de la SUNAT en febrero de 1991.

### *Los periodos de crisis*

La primera crisis, 1981-1983, fue causada por la caída del precio de los metales, las exoneraciones que se otorgaron a inicios del primer gobierno de Belaúnde y el fenómeno del Niño de 1983.

La segunda crisis, 1986-1989, fue la más profunda de todas. Tuvo 3 causas: la aplicación de un programa de estabilización heterodoxo durante el primer gobierno de Alan García, que congeló el tipo de cambio y el precio de los combustibles (dos variables de las que en 1985, como ya se ha dicho, los ingresos fiscales eran altamente dependientes); errores de política tributaria que llevaron la tasa del IGV a 5%; y, finalmente la hiperinflación que erosionó todas las bases tributarias.

La tercera crisis, 1998-2002, estuvo determinada por una contracción de la economía interna asociada a la crisis rusa, pero principalmente por el otorgamiento, durante el segundo gobierno de Fujimori, de beneficios tributarios escandalosos, que permitieron a las empresas que se reorganizaban (fusionaban o escindían) volver a depreciar tributariamente sus activos, generando escudos fiscales mediante fusiones, en algunos casos con empresas “fantasmas” y escisiones, que tenían como único objetivo no pagar impuesto a la renta, pese a tener utilidades.<sup>5</sup>

### *El periodo actual*

En el año 2008 la presión tributaria ha sido de 15.6% del PBI, similar a la del año 2007. En este año ingresaríamos a una nueva crisis determinada por el fin del boom de los precios de los metales, como consecuencia de la crisis financiera mundial, que ya se ha convertido en una crisis económica global. Por lo tanto el nivel de presión tributaria que hemos tenido en los años 2007 y 2008 corresponde al del pico de la

---

<sup>5</sup> Muchas empresas del sector eléctrico y mineras gozaron de este beneficio durante varios años.

última fase de expansión. En el año 2009 la presión tributaria estará alrededor de 13.6% del PBI, con lo cual hemos regresado a los niveles estructurales de la presión tributaria, es decir entre 12% y 14% del PBI. Resulta interesante comparar la estructura de la recaudación del año 2008 con la del año 1997, el pico de la fase anterior de expansión.

## **CUADRO 2. Comparación de los ingresos del Gobierno Central 2008 y 1997**

|  | 1997        | 2008        | Dif. 2008/1997 |
|--|-------------|-------------|----------------|
| <b>I. INGRESOS TRIBUTARIOS</b>         | <b>14.2</b> | <b>15.6</b> | <b>1.4</b>     |
| 1. Impuestos a los ingresos            | 3.6         | 6.5         | 2.9            |
| 2. Impuestos al patrimonio             | 0.0         | 0.0         | 0.0            |
| 3. Impuestos a las exportaciones       | 0.0         | 0.0         | 0.0            |
| 4. Impuestos a las importaciones       | 1.6         | 0.5         | -1.1           |
| 5. Impuesto general a las ventas (IGV) | 6.6         | 8.4         | 1.8            |
| - Interno                              | 3.8         | 4.2         | 0.4            |
| - Importaciones                        | 2.8         | 4.2         | 1.4            |
| 6. Impuesto selectivo al consumo (ISC) | 2.1         | 0.9         | -1.2           |
| - Combustibles                         | 1.2         | 0.4         | -0.8           |
| - Otros                                | 0.9         | 0.5         | -0.4           |
| 7. Otros ingresos tributarios          | 1.2         | 1.2         | 0.0            |
| 8. Documentos valorados                | 1.0         | -1.9        | -0.9           |
| <b>II. INGRESOS NO TRIBUTARIOS</b>     | <b>1.8</b>  | <b>2.6</b>  | <b>0.8</b>     |
| <b>III. TOTAL (I+ II)</b>              | <b>16.0</b> | <b>18.2</b> | <b>2.2</b>     |

*Fuente: BCRP*

*Elaboración: INDE Consultores*

De la comparación resulta que hay tres rubros en los que lo recaudado es mayor:

- a) Los impuestos a los ingresos, en los que se recauda 2.9 puntos porcentuales del PBI mas. Esto lo explica principalmente el boom minero.
- b) La recaudación del IGV, pero principalmente la del IGV importado que explica 1.4 de los 1.8 puntos porcentuales.
- c) Los ingresos no tributarios, en los que se recauda 0.8 puntos por-



centuales mas, principalmente por el canon y regalías petroleras y las regalías mineras.

Esta mayor recaudación es contrarrestada por los siguientes rubros en los que la recaudación es menor:

- a) Los aranceles, 1.1 punto porcentual, por el proceso de liberación del comercio.
- b) El Impuesto selectivo al consumo de combustibles, 0.8 puntos porcentuales del PBI, por las reducciones de las tasas para evitar que todo el aumento del precio del petróleo se traslade al mercado interno.
- c) El impuesto selectivo al consumo de cervezas, cigarrillos, licores y aguas gaseosas, 0.4 puntos porcentuales, por menores tasas.
- d) Los documentos valorados, 0.9 puntos porcentuales, por mayores devoluciones a los exportadores (incluyendo el drawback)<sup>6</sup> e importaciones de bienes de capital.

Durante la nueva fase de crisis caerán significativamente los ingresos por impuesto a la renta e impuesto a las importaciones, así como los ingresos no tributarios, porque las bases tributarias que se expandieron durante el boom se contraerán durante la crisis. Por otro lado, se recuperará en parte la recaudación del impuesto selectivo a los combustibles y las devoluciones de impuestos a exportadores e importaciones de bienes de capital.

Adicionalmente existen otros factores que contribuirán a debilitar la recaudación a partir del 2009. En primer lugar la puesta en vigencia del TLC con los Estados Unidos, por que la mayor parte de importaciones provenientes de ese país ingresarán con arancel cero. En segundo lugar, por el aumento del drawback a los exportadores, y en tercer lugar por la reducción de la tasa del impuesto que grava las rentas de primera categoría (principalmente ingresos por alquileres) de 12% a 5% y por que estas rentas ya no se consolidarán con las rentas del trabajo para obtener la renta global antes gravada conjun-

---

<sup>6</sup> El drawback es la devolución de los aranceles pagados en la importación de insumos para la fabricación de bienes que se exportan. Existe un régimen simplificado que consiste en devolver el 5% del valor exportado, recientemente elevado a 8%. Dada la diferencia entre el monto de la devolución y el valor de aranceles pagados, se ha convertido en un subsidio.

tamente, lo que hará disminuir las tasa efectiva del impuesto a la renta de las personas naturales.

Finalmente es probable que, como consecuencia de la crisis, existan sectores económicos que consigan algún beneficio tributario para hacer frente a la crisis,<sup>7</sup> lo cual no sería extraño debido a que ha sido común en nuestra historia que en los periodos de bonanza, surjan presiones para aumentar las tasas o crear nuevos impuestos, como el impuesto a las ganancias extraordinarias, que finalmente nunca se creó, y en los periodos de crisis las presiones se invierten y esta vez desde el sector privado se piden beneficios tributarios o reducciones de tasas de impuestos.

### **3.- La estructura de la recaudación**

Si bien el nivel de la recaudación es importante para financiar las funciones del Estado, también es importante tener en cuenta a través de qué impuestos se recauda, porque de ello dependerá **el impacto directo de la política tributaria sobre la equidad**. Este es un tema no resuelto entre los economistas. Existe un grupo, los más liberales, que sostiene que no hay que preocuparse por la equidad del sistema tributario, que de lo que hay que preocuparse es de que el sistema tributario sea simple y sin exoneraciones para recaudar lo mejor posible, y que la equidad debe lograrse a través del gasto público. Existe otro grupo, que sin estar en contradicción con lo ya señalado, sostiene que la desigualdad es tan grande, sobre todo en América Latina, que no basta con preocuparse con la equidad del gasto, sino que preservando la simplicidad del sistema tributario, hay que preocuparse por la equidad de los impuestos, es decir de gravar más al que más gana.

Atendiendo a este último argumento en esta sección discutimos la estructura de los ingresos fiscales.

---

<sup>7</sup> El actual Ministro de Vivienda y Construcción está solicitando incentivos tributarios para el sector construcción.

### CUADRO 3. Estructura de los ingresos tributarios del Gobierno General (%)

|                               | 1970        | 1980        | 1990        | 2000        | 2007        |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Rentas y ganancias de capital | 32%         | 29%         | 6%          | 20%         | 42%         |
| Propiedad                     | nd          | nd          | nd          | nd          | 3%          |
| Otros directos                | 0%          | 0%          | 0%          | 4%          | 0%          |
| Bienes y servicios            | 28%         | 28%         | 47%         | 51%         | 44%         |
| IGV                           | 20%         | 19%         | 12%         | 37%         | 36%         |
| ISC                           | 8%          | 9%          | 35%         | 13%         | 7%          |
| Otros                         | 0%          | 0%          | 0%          | 1%          | 0%          |
| Transacciones internacionales | 22%         | 27%         | 10%         | 11%         | 3%          |
| Otros                         | 4%          | 4%          | 19%         | 3%          | 1%          |
| Contribuciones Sociales       | 9%          | 9%          | 6%          | 10%         | 7%          |
| <b>Total</b>                  | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> |

*Fuente: BCRP, SUNAT y MEF  
Elaboración: INDE Consultores*

A partir de la observación de este cuadro se puede decir que las principales tendencias de la carga tributaria, en los últimos años, son:

- El aumento en la participación de los impuestos a la renta, influenciado por el boom de precios de los metales.
- La reducida participación de los impuestos a la propiedad, a cargo de los gobiernos locales.
- La creciente participación de los impuestos a los bienes y servicios, en particular la del IGV. Cabe anotar la importancia que tuvieron los impuestos selectivos a finales de la década del 90, como ya se ha señalado.
- La disminución de la participación de los impuestos a las transacciones internacionales.

Del cuadro anterior también se deduce que dos son las columnas del sistema tributario en el Perú: el IGV y el impuesto a la renta. De acuerdo con los datos del año 2007, ambos representaban en conjunto el 78% de los ingresos tributarios del gobierno general.

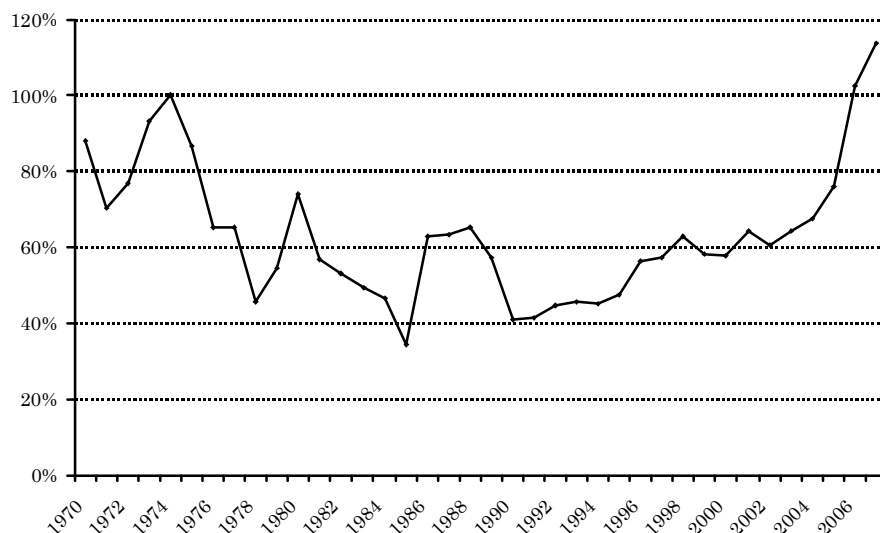
Otro indicador interesante para evaluar el impacto del sistema tribu-

tario sobre la equidad es el ratio de impuestos directos sobre impuestos indirectos, el cual se muestra a continuación.

La teoría de los impuestos demuestra que por lo general los impuestos directos, en particular, el impuesto a la renta, son progresivos, mientras que los impuestos indirectos, en particular el IGV, son regresivos.

Como se observa el ratio casi siempre ha sido menor a 100%, con excepción de los años recientes,<sup>8</sup> lo cual significa que los impuestos indirectos han sido más importantes. Por lo general este ratio ha fluctuado entre 40% y 60%, lo cual indica que la recaudación de los impuestos indirectos ha sido alrededor del doble de la recaudación de los impuestos directos.

**GRÁFICO 2. Ratio impuestos directos / impuestos indirectos  
1970 - 2007**



Fuente: BCRP

Elaboración: INDE Consultores

---

<sup>8</sup> Como resultado del crecimiento del impuesto a la renta del sector minero, debido al boom del precio de los metales.

#### 4.- El número y las tasas de los impuestos

Una característica que todo sistema tributario debe tener, además de la equidad, es la eficiencia.

El principio de eficiencia implica que el sistema tributario debe ser diseñado de manera tal que se recaude minimizando la pérdida de eficiencia social<sup>9</sup> que generan los impuestos. Este principio conlleva a tener presente que los impuestos, en lo posible, deben ser:

**Neutrales.** Es decir, se debe minimizar la interferencia que pueden ocasionar los impuestos en las decisiones de los agentes - productores y consumidores.

**Simples.** De manera tal que sean reducidos los costos del cumplimiento tributario por parte del contribuyente, a la vez que no se encarezca la labor de la administración tributaria. Se presume que los sistemas tributarios con un mayor número de impuestos, tasas diferentes, exenciones y regímenes especiales tienden a ser más complejos.

**De tasas bajas y bases amplias.** La existencia de tasas altas promueve la presión por exoneraciones con lo que se genera fuertes distorsiones, con la consiguiente pérdida de eficiencia; asimismo, se convierte en un factor que genera la evasión. La necesidad de bases amplias se convierte en una garantía de que la disminución de tasas no reduce la recaudación.

Para efectuar un análisis sencillo respecto a si el sistema tributario peruano cumple con la condición de eficiencia, veamos dos indicadores: el número de impuestos y el nivel de las tasas.

En cuanto al número de impuestos, el cuadro siguiente muestra los 17 impuestos que conforman el sistema tributario vigente, 7 financian las funciones del gobierno central y 10 las de los gobiernos locales.

---

<sup>9</sup> La pérdida de eficiencia social se define como la pérdida de bienestar que los agentes -productores y consumidores- experimentan como producto de la imposición del impuesto menos la recaudación que el gobierno efectúa. Es decir, es el monto adicional al pago de impuestos que los agentes estarían dispuestos a sacrificar con tal de no ser gravados.

**CUADRO 4. Relación de impuestos del sistema tributario peruano**

| Clasificación      | Gobierno Central   | Gobiernos Locales   |
|--------------------|--|---|
| Renta              | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Impuesto a la renta</li> <li>– Impuesto temporal a los activos netos</li> </ul>   |   |
| Propiedad          | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Impuesto a las transacciones financieras</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Impuesto predial</li> <li>– Impuesto de Alcabala</li> <li>– Impuesto vehicular</li> <li>– Impuesto a las embarcaciones de recreo</li> </ul>  |
| Bienes y Servicios | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Impuesto general a las ventas</li> <li>– Impuesto selectivo al consumo</li> <li>– Impuesto de promoción y desarrollo turístico</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Impuesto a los juegos</li> <li>– Impuesto a los espectáculos públicos no deportivos</li> <li>– Impuesto a las apuestas</li> <li>– Impuestos a los juegos de casino y máquinas tragamonedas</li> <li>– Impuesto al rodaje</li> <li>– Impuesto de promoción municipal</li> </ul> |
| Comercio exterior  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Aranceles</li> </ul>  |   |
| <b>Total</b>       | <b>7</b>   | <b>10</b>   |

*Elaboración: INDE Consultores*

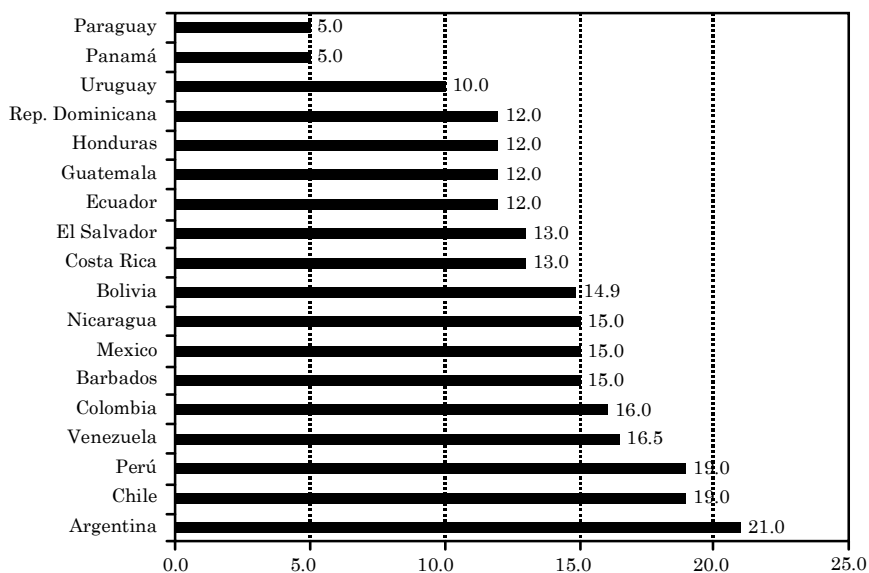
Una reforma tributaria que tenga como objetivo simplificar el sistema tributario para mejorar su eficiencia debería reducir el número de impuestos a 4 para el gobierno central (Renta, IGV, ISC y aranceles) y 4 para los gobiernos locales (Predial, alcabala, vehicular, casinos y tragamonedas).

### ***El impuesto general a las ventas***

En cuanto al nivel de las tasas, resulta interesante comparar el nivel de las tasas del IGV con la de otros países de América Latina.

En el caso del IGV la tasa promedio en los países de América Latina es de 13.6%. El Perú tiene la tasa más alta solo después de Argentina (21%), e iguala con la de Chile (19%). La alta tasa existente en Perú es aún más contraproducente si se toma en cuenta el alto grado de informalidad de la economía peruana, el cual no existe en las dos economías señaladas.

**GRÁFICO 3. Tasas del IVA en América Latina**



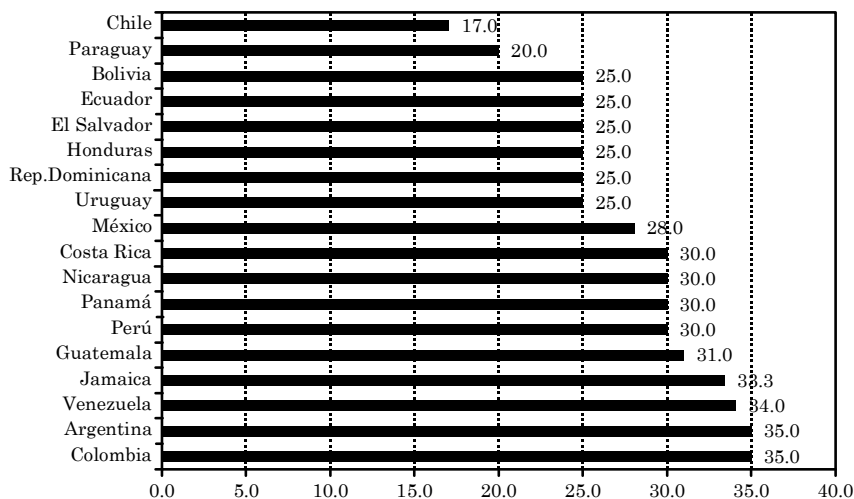
*Fuente: Legislación de varios países*

*Elaboración: INDE Consultores*

### ***El impuesto a la renta***

En el caso del impuesto a la renta para las personas jurídicas (empresas), la tasa promedio en los países de América Latina es 28%. La tasa existente en Perú es ligeramente más alta.

**GRÁFICO 4. Tasas del IIRPJ en América Latina**



Fuente: Legislación de varios países

Elaboración: INDE Consultores

Cabe señalar que en el caso de este impuesto hay que tener un poco más de cuidado en la comparación de las tasas dado que la legislación varía mucho entre países, respecto a la tasa que se cobra a las utilidades que se distribuyen y no se distribuyen. En algunos países se grava también las utilidades al momento de distribuirse. Por ejemplo, en Chile si las utilidades se distribuyen la tasa aumenta a 35%. En el Perú la distribución de utilidades está gravada con una tasa de 4.1%, con lo cual la “tasa combinada” alcanza el 32.9% para las utilidades distribuidas.

## 5.- El rendimiento de los impuestos

### *El caso del IGV*

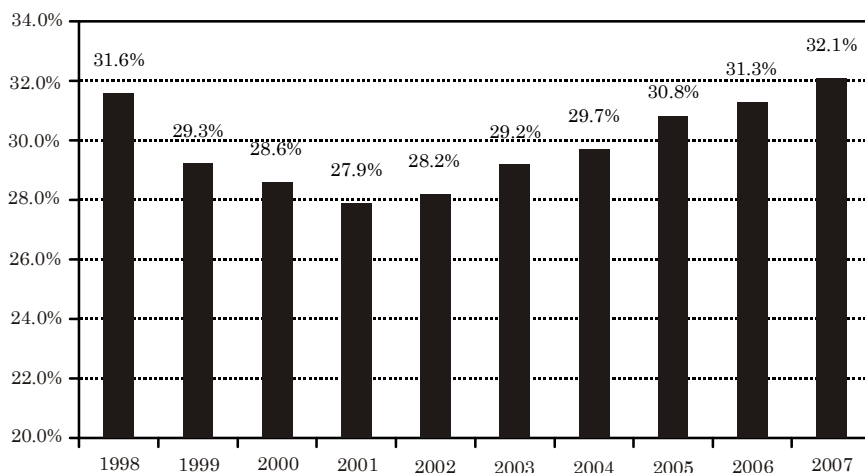
¿La alta tasa del IGV en el Perú corresponde con un alto nivel de recaudación? Ya hemos visto que en los últimos 10 años si bien ha crecido la recaudación de IGV, en buena medida ha sido del IGV que grava a las importaciones.

Un buen indicador para medir si existe la correspondencia señalada, es el de la productividad del IGV, que se obtiene dividiendo la recau-



dación del IGV, como porcentaje del PBI, entre la tasa nominal del IGV, expresado en porcentaje. El porcentaje óptimo es 100%, pero naturalmente nunca será 100% porque las exportaciones no están gravadas y hay sectores no afectados como el sector financiero. Teniendo en cuenta esto y además un margen de evasión razonable, el ratio debería ser cercano a 50%. Los resultados para el periodo 1998 - 2007 se muestran en el cuadro siguiente:

**GRÁFICO 5. Productividad Neta del IVA**



*Fuente: SUNAT y BCRP*

*Elaboración: INDE Consultores*

El gráfico muestra que pese a que la productividad neta<sup>10</sup> del IGV (IVA) ha crecido sostenidamente desde el año 2002, luego de su caída en la fase descendente del ciclo, se encuentra bastante lejos del 50%, y en ningún caso logra alcanzar siquiera el 33%.

Un estudio realizado para la CAN,<sup>11</sup> con datos del año 2001 concluyó que el Perú ocupaba el tercer lugar en un ranking de países según su productividad bruta del IGV, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

<sup>10</sup> La productividad neta se obtiene descontando de la recaudación del IGV las devoluciones de este impuesto.

<sup>11</sup> Comunidad Andina de Naciones.

**CUADRO 5. Productividad bruta del IVA  
en países de la CAN**

| <b>País</b> | <b>Productividad Bruta del IGV</b> |
|-------------|------------------------------------|
| Ecuador     | 53.10%                             |
| Bolivia     | 39.00%                             |
| Perú        | 34.60%                             |
| Colombia    | 29.60%                             |
| Venezuela   | 27.50%                             |

*Fuente: La armonización tributaria de los impuestos indirectos en los países de la CAN*

En conclusión, la productividad del IGV es muy baja en el Perú, lo que está asociado a muchas exoneraciones o a una alta tasa de evasión. Solo hay dos formas de mejorar la productividad del IGV, la primera reducir exoneraciones, y la segunda, reducir la evasión.

Respecto a las exoneraciones, estas se aplican principalmente a los alimentos, incluyendo a las frutas y desde el punto de vista geográfico a las ciudades que conforman la Amazonía, lo cual comprende a distritos y provincias de 15 de los 24 departamentos del país.<sup>12</sup> Este tipo de exoneraciones regionales promueven la evasión debido a la complejidad de administrar el impuesto. Además estas exoneraciones regionales generalizadas no existen en ninguna otra parte del mundo.

Un estudio reciente acerca de la equidad fiscal en los países andinos, publicado por la CAN y el BID,<sup>13</sup> concluye que en el caso del Perú las exoneraciones, globalmente consideradas, recaen sobre la canasta de los hogares relativamente más ricos. Según el estudio, se impone un análisis detallado de dichas exoneraciones.

Respecto a la evasión, pese a que esta se ha reducido en los últimos años, desde un punto de vista global,<sup>14</sup> resulta difícil lograr mejores

---

<sup>12</sup> Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.

<sup>13</sup> DFID, BID, CAN. “La equidad fiscal en los países andinos”. Washington, Agosto 2006.

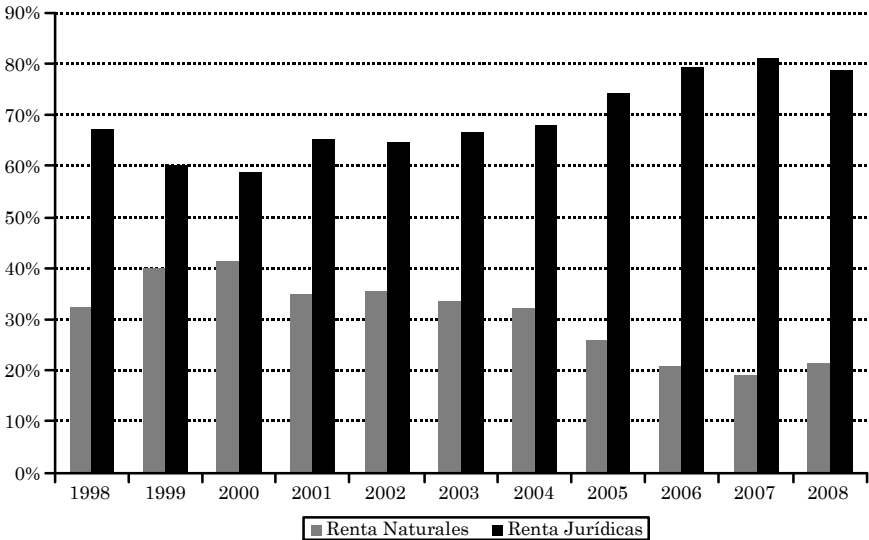
<sup>14</sup> La reducción global de la evasión tributaria es consecuencia de la mayor participación de las importaciones en el consumo.

resultados con una alta tasa en una economía como la peruana con un alto grado de informalidad. De manera que lo más recomendable parece ser una reducción progresiva de la tasa combinada con reducción de exoneraciones.

### ***El caso del impuesto a la renta***

La recaudación del impuesto a la renta se compone del impuesto a la renta a las personas (personas naturales) y el impuesto a la renta a las empresas (personas jurídicas). En el Perú, a diferencia de los países desarrollados, en donde la mayor parte de la recaudación proviene de las personas, la recaudación proviene principalmente de las empresas.

**GRÁFICO 6. Estructura de la recaudación del Impuesto a la Renta (%)**



*Fuente: BCRP y SUNAT*

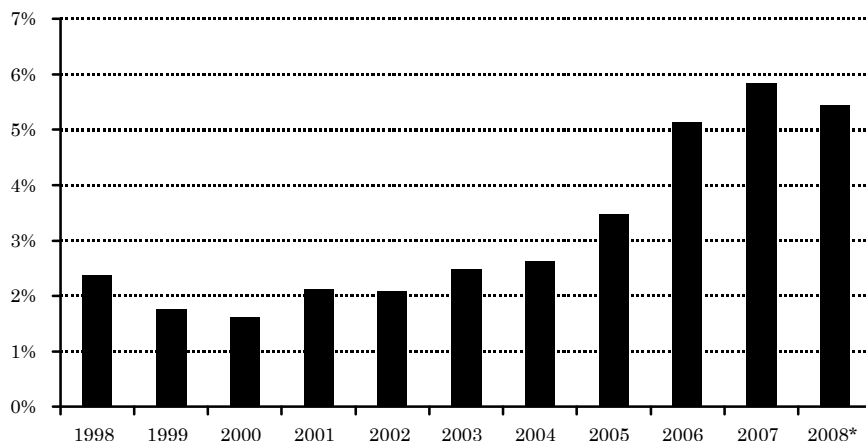
*Elaboración: INDE Consultores*

Obsérvese que la participación de la recaudación del impuesto a la renta de las personas, tradicionalmente superior al 30%, se reduce al 20% a partir del año 2006, como consecuencia del mayor crecimiento de la recaudación del impuesto a la renta de las empresas, debido al boom minero.

### **El Impuesto a la renta de las empresas**

El impuesto a la renta de las empresas ha crecido sostenidamente a partir del año 2003, y con mayor fuerza a partir del 2005, coincidiendo con el crecimiento sostenido de la economía peruana pero sobre todo con el boom del sector minero.

**GRÁFICO 7. Recaudación del Impuesto a la Renta de las empresas (% PBI)**



Fuente: BCRP

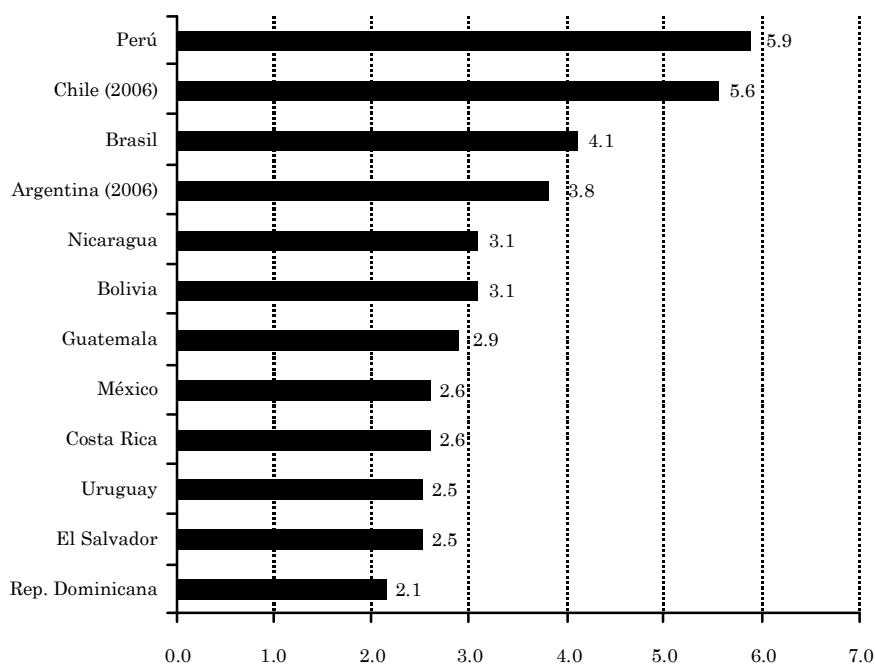
Elaboración: INDE Consultores

Obsérvese que luego de estar en niveles de entre 2% y 3% del PBI el periodo 1998-2004, el impuesto a la renta de las empresas ha bordeado el 6% del PBI en los últimos dos años. En este periodo la recaudación del impuesto a la renta del sector minero, según datos de la SUNAT, aumentó de 300 millones de soles en el 2002 a 8,700 millones de soles en el 2007. En términos del PBI este crecimiento fue de 0.15% a 2.60%. Ya en el 2008 hay una disminución a 6,800 millones (1.80% del PBI). El sector minero pasó a ser el sector económico más importante como contribuyente del impuesto a la renta; de cada sol recaudado, 0.50 centavos provienen de dicho sector.

Según datos de CEPAL - ILPES para el año 2007, el Perú encabeza el ranking de países en cuanto a la recaudación del impuesto a la renta de las empresas en América Latina, inclusive superando a Chile. Siendo esto una buena noticia, existe un riesgo, que es la alta depen-

dencia de la recaudación del sector minero, asociada a los precios de los minerales. El reciente desplome de estos ya redujo la recaudación de los pagos a cuenta del sector minero en el último bimestre del 2008 en 70%. De manera que la recaudación del impuesto a la renta que ya disminuyó en el 2008 a un monto equivalente a 5.4% del PBI, disminuirá aún más en los próximos dos años. Si bien los factores determinantes de la recaudación del impuesto a la renta son los precios de los minerales y el nivel de actividad económica, es importante la tarea de la SUNAT, a través de una fiscalización focalizada a las grandes y medianas empresas para prevenir una mayor caída. Así mismo es importante no conceder beneficios tributarios ni exoneraciones en esta etapa de crisis, sobre todo beneficios irracionales como los otorgados a finales de la década pasada, si no queremos volver a niveles del impuesto a la renta de 2 - 3% del PBI.

**GRÁFICO 8. Recaudación del Impuesto a la Renta de las empresas en América Latina (% PBI)**

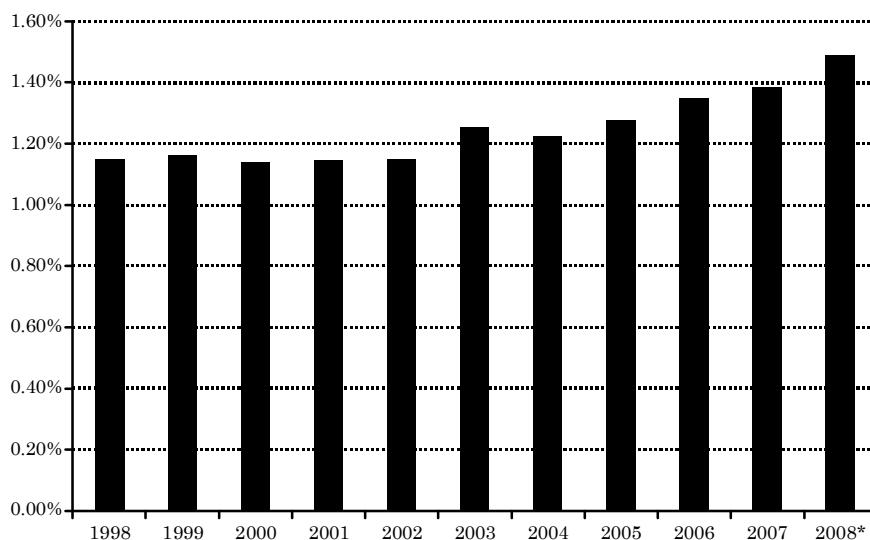


Fuente: CEPAL - ILPES

### **El impuesto a la renta de las personas**

Contrariamente a lo ocurrido con el impuesto a la renta de las empresas, el impuesto a la renta de las personas ha crecido solo ligeramente. Así en la última década de cerca de 1.2% del PBI a casi 1.5% del PBI.

**Gráfico 9. Recaudación del IR de las personas naturales (% PBI)**



Fuente: BCRP

Elaboración: INDE Consultores

Cabe señalar que el impuesto grava a las rentas del capital: provenientes de alquileres (primera categoría), dividendos, regalías y el producto de cesiones de derechos de marcas y patentes, rendimientos de activos financieros y ganancias de capital (segunda categoría):<sup>15</sup> y las rentas del trabajo: independiente (cuarta categoría) y dependiente (quinta categoría). En el siguiente cuadro se muestra el comportamiento de la recaudación para cada uno de estos rubros:

<sup>15</sup> Sin embargo, la renta de activos financieros y ganancias de capital está exonerada.

**Cuadro 6. Recaudación del impuesto a la renta de  
personas por tipo de renta  
(% PBI)**

|                | 1998         | 1999         | 2000         | 2001         | 2002         | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         |
|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 1ra categoría  | 0.09%        | 0.09%        | 0.09%        | 0.08%        | 0.08%        | 0.08%        | 0.07%        | 0.07%        | 0.07%        | 0.06%        | 0.06%        |
| 2da categoría  | 0.00%        | 0.00%        | 0.00%        | 0.00%        | 0.00%        | 0.05%        | 0.06%        | 0.10%        | 0.17%        | 0.18%        | 0.19%        |
| 4ta categoría  | 0.14%        | 0.13%        | 0.13%        | 0.15%        | 0.15%        | 0.16%        | 0.15%        | 0.15%        | 0.15%        | 0.12%        | 0.12%        |
| 5ta categoría  | 0.87%        | 0.89%        | 0.88%        | 0.87%        | 0.89%        | 0.93%        | 0.89%        | 0.91%        | 0.92%        | 0.97%        | 1.06%        |
| Regularización | 0.04%        | 0.04%        | 0.04%        | 0.03%        | 0.02%        | 0.04%        | 0.05%        | 0.05%        | 0.05%        | 0.05%        | 0.06%        |
| <b>TOTAL</b>   | <b>1.15%</b> | <b>1.16%</b> | <b>1.14%</b> | <b>1.14%</b> | <b>1.15%</b> | <b>1.25%</b> | <b>1.22%</b> | <b>1.27%</b> | <b>1.35%</b> | <b>1.38%</b> | <b>1.49%</b> |

*Fuente: SUNAT*

*Elaboración: INDE Consultores*

El primer aspecto relevante, es que las rentas del trabajo dependiente son largamente las más significativas y son las que explican el crecimiento del impuesto a la renta, de las personas a partir del 2003, junto con la recaudación correspondiente a las rentas de segunda categoría, que aunque de menor monto tienen significancia a partir del 2003, año en que se crea el impuesto a los dividendos.<sup>16</sup>

El segundo aspecto relevante, es la poca importancia, estancamiento e incluso decrecimiento de la recaudación por concepto de rentas de primera categoría (principalmente alquileres de inmuebles), pese al actual boom de la construcción. El tercer aspecto relevante, es la poca significancia, estancamiento y decrecimiento de la recaudación de las rentas provenientes del trabajo independiente. En ambos casos es evidente que ha sido pobre el trabajo de la SUNAT en su tarea de ampliación de la base tributaria y disminución de la evasión en estos rubros.

No obstante, pese al bajo nivel de recaudación del impuesto a la renta de las personas, el mismo se encuentra encima del promedio latinoamericano (1.1 % del PBI), lo que demuestra que las dificultades para recaudar más y reducir la evasión son comunes en América Latina. Lo mismo no ocurre en los países de Europa en donde el promedio de recaudación de este impuesto es de 8.3% del PBI.<sup>17</sup> En estos países el gasto público en educación, salud, seguridad social e infraestructura es también significativo.

<sup>16</sup> Que grava con la tasa de 4.1% a la distribución de utilidades.

<sup>17</sup> En Dinamarca, Suecia y Finlandia la recaudación del impuesto a la renta de las personas alcanza el 25.2, 14.8 y 13 por ciento del PBI, respectivamente.

Para mejorar la recaudación de este impuesto se requiere una estrategia completa que incluya los siguientes aspectos:

- a) Mejorar la tarea de la administración tributaria, empezando con crear bases de datos completas de predios (catastro), profesionales y accionistas de empresas.
- b) Profundizar los programas de fiscalización intensivos en cruces de información.
- c) Evaluar los niveles de deducciones para determinar la renta imponible (las 7 UIT que equivalen US \$ 7,800, más que duplican el ingreso per capita).
- d) Asociar las mejoras en la recaudación de este impuesto a mejoras en los programas de gasto público en educación y salud.

**Cuadro 7: Recaudación del IR a las personas en América Latina (% PBI)**

| País            | Personas | Año  |
|-----------------|----------|------|
| México          | 2.3      | 2002 |
| Nicaragua       | 2.0      | 2001 |
| El Salvador     | 1.8      | 2002 |
| Argentina       | 1.5      | 2006 |
| Chile           | 1.4      | 2004 |
| Perú            | 1.4      | 2007 |
| Rep. Dominicana | 1.1      | 2007 |
| Honduras        | 1.0      | 2007 |
| Uruguay         | 1.0      | 2007 |
| Haití           | 0.9      | 2007 |
| Costa Rica      | 0.9      | 2007 |
| Guatemala       | 0.7      | 2007 |
| Brasil          | 0.5      | 2007 |
| Bolivia         | 0.2      | 2007 |
| Panamá          | 0.1      | 2007 |
| <b>Promedio</b> | 1.1      |      |

*Fuente: Contrágolo y Sabaini (CEPAL)*



A partir de este año se ha modificado sustancialmente el impuesto a la renta de las personas, aplicándose el impuesto a la renta dual. Dicho impuesto se aplicará de manera independiente a las rentas del capital (rentas de 1ª y 2ª categoría), a la renta empresarial (renta de 3ª categoría) y a las rentas del trabajo (rentas de 4ª y 5ª categoría).

Las rentas del capital tendrán una tasa efectiva de solo el 5%. Esta tasa se obtiene al aplicar el 6.25% a la renta neta de 1ª y 2ª categorías. Por ejemplo, si el contribuyente tiene una renta por alquiler de inmuebles de 1000 soles, descontará 200 soles como deducción, y se aplicará la tasa de 6.25% sobre 800 soles, obteniéndose un impuesto de 50 soles (5% de 1,000 soles). En los casos en los que se efectuó la retención o el pago a cuenta correspondiente, ambos abonos se considerarán como abonos definitivos del impuesto, es decir ya no se tendrá que efectuar el pago de regularización anual.

En el caso de las rentas del trabajo y las rentas empresariales, los contribuyentes continuarán tributando como lo hacen hasta la fecha.<sup>18</sup>

Ganan aquellos cuyas rentas provienen del capital o de una combinación del capital y del trabajo, pues estos contribuyentes tributarán significativamente menos. Los contribuyentes cuyas rentas provienen exclusivamente del trabajo no ganan nada. Si asumimos como válida la hipótesis de que la mayor parte de contribuyentes de altos ingresos tienen rentas que provienen del capital y del trabajo y la mayor parte de contribuyente de bajos ingresos tienen rentas que provienen solo del trabajo, el cambio tiene como efecto hacer menos equitativo el impuesto a la renta.

Otro efecto negativo será que permitirá el arbitraje tributario, es decir, “disfrazar” rentas del trabajo como si fueran rentas del capital dada las diferencias de carga tributaria entre unas y otras.<sup>19</sup> Si bien el objetivo de la introducción del impuesto a la renta dual es no gravar las rentas de capital a tasas de 30%, nos hemos ido al otro extremo al gravar dichas rentas con una tasa tan pequeña, lo que reducirá aún más la recaudación del impuesto a la renta de las personas.

---

<sup>18</sup> Las rentas del trabajo se acumulan y se aplica la escala progresiva acumulativa con tasas de 15%, 21% y 30%. Las rentas empresariales tributan a la tasa de 30%.

<sup>19</sup> Mientras que la carga tributaria de las rentas del capital es 5%, la carga tributaria de las rentas del trabajo a partir de 8,000 soles mensuales es de 10% y creciente.

### ***El caso de los impuestos al patrimonio***

Los impuestos al patrimonio comprenden el impuesto a la propiedad predial, el impuesto al patrimonio automotriz (vehicular) y el impuesto de alcabala. En el caso del Perú estos impuestos son de poca importancia en términos de recaudación, pues apenas representan el 0.2% del PBI.

**Cuadro 8. Impuestos a la propiedad (% PBI)**

|  | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Impuesto predial                       | 0.16        | 0.17        | 0.17        | 0.17        | 0.18        | 0.15        | 0.16        |
| Impuesto de alcabala                   | 0.01        | 0.03        | 0.03        | 0.03        | 0.04        | 0.04        | 0.03        |
| Impuesto al patrimonio vehicular       | 0.01        | 0.02        | 0.02        | 0.02        | 0.02        | 0.02        | 0.02        |
| Impuesto a las embarcaciones de recreo | 0.00        | 0.00        | 0.00        | 0.00        | 0.00        | 0.00        | 0.00        |
| <b>Total</b>                           | <b>0.19</b> | <b>0.21</b> | <b>0.22</b> | <b>0.22</b> | <b>0.23</b> | <b>0.21</b> | <b>0.20</b> |

*Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas*

*Elaboración: INDE Consultores*

La recaudación del impuesto predial apenas alcanza el 0.16% del PBI, en tanto que la de los otros impuestos (al patrimonio vehicular y el que grava las transferencias de predios) es prácticamente inexistente.

Existe en este aspecto amplias posibilidades de reforma que permitan incrementar significativamente la recaudación de los impuestos al patrimonio. Además es interesante dedicar esfuerzos a este objetivo, debido a que se trata de impuestos progresivos. En el siguiente cuadro comparamos la recaudación de impuestos al patrimonio con otros países.

**Cuadro 9. Impuestos al Patrimonio  
en América Latina (% PBI)**

| País            | % PBI       | Año  |
|-----------------|-------------|------|
| Argentina       | 3.20        | 2006 |
| Brasil          | 2.78        | 2006 |
| Colombia        | 1.90        | 2005 |
| Venezuela       | 1.73        | 2006 |
| Bolivia         | 1.72        | 2006 |
| Chile           | 1.70        | 2006 |
| Uruguay         | 1.60        | 2006 |
| Costa Rica      | 0.70        | 2006 |
| Panamá          | 0.70        | 2006 |
| Rep. Dominicana | 0.60        | 2006 |
| Ecuador         | 0.30        | 2005 |
| México          | 0.30        | 2000 |
| Honduras        | 0.20        | 2006 |
| Perú            | 0.20        | 2007 |
| Guatemala       | 0.16        | 2006 |
| El Salvador     | 0.10        | 2006 |
| Paraguay        | 0.00        | 2006 |
| Nicaragua       | 0.00        | 2006 |
| Haití           | 0.00        | 2006 |
| <b>Promedio</b> | <b>0.94</b> |      |

*Fuente: Claudia de Cesare y Juan Francisco Lazo Marín  
Impuestos a los patrimonios en América Latina*

La recaudación de impuestos al patrimonio en el Perú (0.20% del PBI), está largamente por debajo del promedio de los países de América Latina (0.94 % del PBI), y es la más baja de los países de la CAN. Hay una gran oportunidad de implementar reformas de política y administración tributaria para fortalecer la recaudación de estos impuestos y de paso apoyar a la descentralización fiscal dotando de mayores recursos a las municipalidades urbanas. Algunas acciones recomendables son las siguientes:

- a) Desarrollar un plan nacional para fortalecer las administraciones tributarias de las municipalidades urbanas, empezando por las

capitales de provincias. Este plan debería incorporar el desarrollo de sistemas para actualizar los catastros y registros de predios, actualmente muy deficientes. Además un programa para reducir la morosidad del impuesto predial la que es superior al 50% en la mayor parte de municipalidades.<sup>20</sup>

- b) Evaluar el reajuste gradual y selectivo (empezando por los predios destinados a actividades económicas) del valor de la propiedad predial para llevarlo a valor de mercado. Actualmente la diferencia entre el valor de mercado y los autovalúos es fácilmente de 3 a 1.
- c) Evaluar la ampliación gradual de la base tributaria del impuesto vehicular, que solo grava a los vehículos nuevos con no más de 3 años de antigüedad.

La implementación de las reformas descritas dotaría de recursos a las municipalidades urbanas, los que podrían sustituir a las transferencias que reciben del FONCOMUN, el cual debería financiar solo a las municipalidades rurales, mediante transferencias presupuestales, lo que a su vez permitiría reducir la tasa del IGV de 19% a 17%. Es decir se propone evaluar una reforma que sustituya impuestos al consumo (regresivos) por impuestos a la propiedad (progresivos).

Lima, agosto de 2009.

---

<sup>20</sup> La experiencia de los Servicios de Administraciones Tributarias creados primero en Lima, y luego en Trujillo, Piura, Chiclayo, Cajamarca, Huancayo, Ica y Piura, debería ser aprovechada.