

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Facultad de Ciencias Sociales



Retribución fiscal, política tributaria y progresividad

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de Licenciada en Economía que presenta:

Catherine Analelia Eyzaguirre Morales

Asesor:

José Carlos Orihuela Paredes

Lima, 2021

Resumen

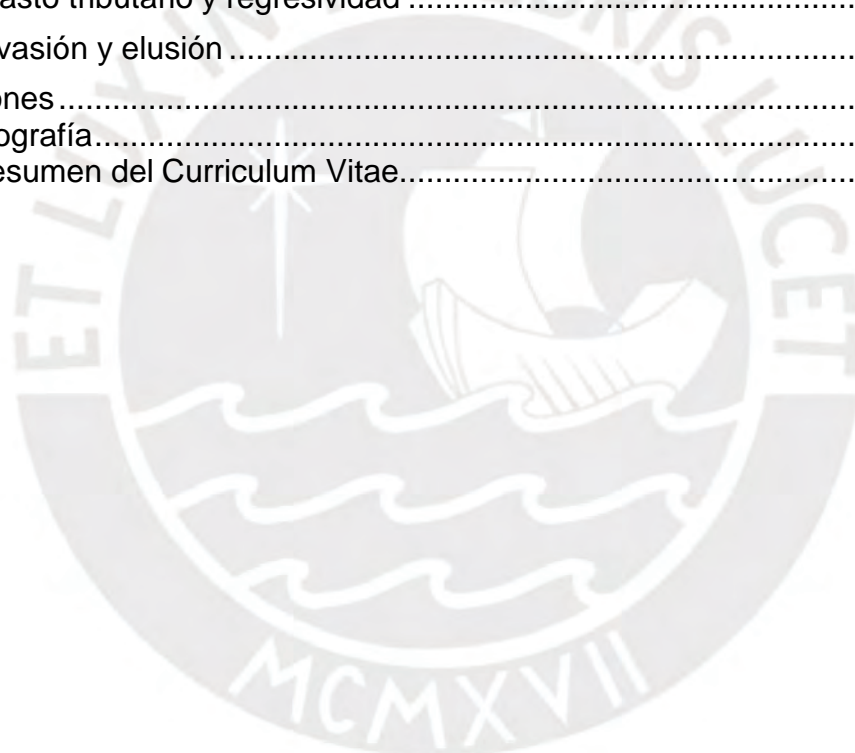
Este documento presenta una caracterización y evaluación de la política tributaria en el país, priorizando el análisis de su vínculo con la redistribución y la progresividad. Lo expuesto sistematiza elementos de mi trayectoria desde instituciones de la sociedad civil y el sector público. Esta experiencia se enmarca en el área de economía pública y desarrollo. De forma particular, se enfoca en la superación de la desigualdad a través de la política fiscal. Para lograr este objetivo es necesario una participación activa del sector público planteando políticas y asignando recursos. En ese sentido, diseñar instrumentos adecuados para la política tributaria nos permitirá contar con los recursos suficientes y sostenidos para este fin. Mi formación como científica social, desde la economía, me ha permitido aportar a esta agenda desde la construcción de bases de datos, el análisis estadístico y la evaluación crítica, enmarcando los resultados en las discusiones teóricas vigentes respecto a justicia fiscal.

Palabras clave: Política tributaria, redistribución, desigualdades, progresividad



Índice de contenidos

1. Introducción	1
2. Contexto teórico y profesional	3
2.1. Economía pública y desarrollo	3
2.2 Redistribución fiscal y política tributaria	5
3. Evaluación de la política tributaria en el Perú.....	7
3.1. Principales características.....	7
3.1.1. Presión tributaria y recaudación.....	8
3.1.2. Impuestos indirectos	9
3.1.3. Impuestos directos	11
3.2. Problemas identificados para un sistema equitativo.....	13
3.2.1. Gasto tributario y regresividad	14
3.2.2. Evasión y elusión	17
4. Conclusiones	19
Anexo A: Biografía.....	23
Anexo B: Resumen del Curriculum Vitae.....	24



Índice de gráficos

Gráfico 1. Ingresos del Gobierno General	8
Gráfico 2. Composición de los ingresos tributarios del gobierno central.....	9
Gráfico 3. Composición de los impuestos a la producción y al consumo 2005-2020.	10
Gráfico 4. Ingresos recaudados por SUNAT IGV. Por sector económico 2005-2020	11
Gráfico 5. Composición de los impuestos a la renta 2005-2020.....	12
Gráfico 6. Composición de los impuestos a la renta de tercera categoría por actividad económica 2006-2020.	12
Gráfico 7. Gasto tributario por tipo. Proy. 2018. SUNAT.....	15
Gráfico 8. Gasto tributario por impuesto. Proy. 2018. SUNAT.....	16
Gráfico 9. Gastos tributarios por sector beneficiado. Proy. 2018. SUNAT.....	17



1. Introducción

El informe profesional que se presenta a continuación está enmarcado en el área temática de economía pública y desarrollo. Analiza las principales características y problemáticas del sistema tributario en el Perú en relación a su capacidad de lograr criterios de justicia fiscal y redistribución. Lo presentado se basa en mi experiencia como economista en el Congreso de la República desde el grupo de trabajo “Ampliación de la Base Tributaria, Evaluación y Revisión de Criterios para ingresar a la OCDE” dentro de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

El sistema tributario peruano cuenta aún con una base tributaria pequeña en un país con altos niveles de informalidad. Además, cuenta con más de 200 beneficios tributarios, gasto fiscal que se renueva de forma periódica sin una evaluación técnica de su impacto orientado a objetivos claros; asimismo, persisten problemas de evasión tributaria y mecanismos de elusión en el pago de impuestos directos y, en las últimas décadas, se han ensayado reformas respecto a la recaudación de impuestos en el sector minero, principal motor de la economía peruana en el siglo XXI (Arias Minaya, 2018)¹. Los elementos descritos han contribuido a un sistema tributario regresivo; es decir, uno en el que son los que menos ingresos tienen los que realizan un mayor aporte de forma proporcional a sus ingresos². En ese sentido, un sistema tributario regresivo aporta a la desigualdad económica y a la concentración de la riqueza (Piketty, 2013). Por ello, se requieren reformas en la estructura tributaria que permita una discusión pública, amplia y basada en evidencia con respecto al vínculo entre la política tributaria, la ciudadanía y la orientación de los recursos públicos hacia la superación de las desigualdades en el país.

A continuación, se presentarán tres capítulos. El primer capítulo sustenta el contexto profesional y teórico en el cual se desarrolló el informe profesional, junto a las discusiones teóricas y literatura vigente en la que se enmarca la investigación. El segundo capítulo presenta las principales características del sistema tributario en el Perú y sustenta las problemáticas identificadas como parte de las discusiones en el marco del grupo de trabajo “Ampliación de la base tributaria” en el Congreso de la

¹ Arias Minaya, L (2018) El Perú hacia la OCDE: La agenda pendiente para la política tributaria 2018-2021. OXFAM. Grupo Justicia Fiscal.

² Onrubio, J y Rodado, M (2019) El impacto redistributivo de los sistemas tributarios latinoamericanos y su comparación con la Unión Europea y la OCDE. EuroSocial. Unión Europea.

República. Finalmente, el tercer capítulo presenta la sistematización de propuestas de mejora del sistema tributario que fueron presentadas en las mesas de trabajo entre expertos y sociedad civil como parte de los esfuerzos del grupo de trabajo, y las recomendaciones recibidas por parte de organismos multilaterales especializados en la materia.



2. Contexto teórico y profesional

En este capítulo se presenta el contexto en el que se desarrolla la experiencia laboral que sirve de base para la elaboración del Trabajo de Suficiencia Profesional, siendo esta el área temática de economía pública y desarrollo. Dado que el caso presentado aborda de forma particular el rol de los ingresos públicos y la política tributaria para garantizar la redistribución en la sociedad, se presenta también en este capítulo un contexto teórico que inserta el caso en la literatura reciente respecto a la redistribución de la riqueza, impuestos y progresividad.

2.1. Economía pública y desarrollo

La economía es una ciencia social que estudia cómo se gestiona de forma eficiente la escasez de los recursos. Frente a ello cabe resolver un conjunto de interrogantes en relación con qué se produce, bajo que arreglo tecnológico se realiza la producción y con qué criterios se distribuye lo producido. La economía del sector público se centra en definir qué rol juega el sector público y cómo se vincula con el sector privado respecto a esta toma de decisiones. Estas discusiones se enmarcan en la rama de la economía denominada 'economía del bienestar', que se ocupa de las discusiones normativas de la misma (Stiglitz, 2000). La forma en la que se interrelacionan el sector público y el privado ha sido materia de discusión, a lo largo de toda la historia del pensamiento económico, con posiciones no siempre coincidentes entre las distintas corrientes económicas.

La participación del Estado en la economía para resolver fallas de mercado y promover la eficiencia es uno de los principales consensos entre corrientes económicas. Sin embargo, el bienestar social no se logra solo a través de alcanzar la meta estándar de eficiencia de Pareto³ (Sen, 2005). Incluso alcanzando ese nivel de eficiencia, es posible llegar a un equilibrio en el que existan miembros de la sociedad que no hayan logrado generar recursos suficientes para vivir. Es en este tipo de escenario en los cuales también se justifica la participación del Estado en la economía, con el objetivo de construir mecanismos para redistribuir las rentas económicas (Stiglitz, 2000).

La participación del Estado en la sociedad y en la economía, para garantizar niveles adecuados de bienestar social en la población, presenta un punto de quiebre en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial (Escobar, 2007). A través del

³ Siendo el equilibrio de Pareto un punto en el que no es posible mejorar la utilidad al consumir de un individuo sin afectar la utilidad de otro individuo.

Pacto de Bretton Woods se plantea, para los países de occidente, orientar las políticas económicas en una “combinación de libre comercio con la libertad de los Estados para alcanzar una provisión propia de bienestar y regular sus economías para reducir el desempleo”. Es en este contexto histórico en el que se introducen las nociones de pobreza y desarrollo como una responsabilidad no solo de cada país, sino también respecto del rol de los países industrializados frente al “Sur Global”. Por tanto, se crean organismos multilaterales y se realizan por primera vez estadísticas globales para la medición de la pobreza (Sachs, 1990).

La noción de desarrollo ha evolucionado con el tiempo pasando de una perspectiva que equipara el desarrollo con el crecimiento económico (Lewis, 1955), miradas latinoamericanas del desarrollo centradas en el desarrollo productivo de los países periféricos y sus términos de intercambio (Cardoso y Faletto, 1969; Furtado, 1966; Prebisch, 1948), hacia la introducción de miradas al desarrollo desde el enfoque de capacidades y libertades humanas (Sen, 2000; Nussbaum, 2012), y desde el desarrollo sostenible incluyendo el vínculo de los seres humanos con la naturaleza en un contexto de crisis climática (Schorr, 2018; Gutierrez, 2007; CMMAD, 1987).

Lo expuesto presenta un campo teórico y aplicado amplio para el desempeño de los y las economistas, desde la investigación académica y con un fuerte vínculo en el desarrollo de políticas públicas. Los centros de pensamiento, las instituciones públicas y los organismos multilaterales son espacios en los que los economistas pueden desenvolverse desde el área temática de la economía pública y el desarrollo. Las entidades públicas que asumen responsabilidad directa en materia tributaria en el Perú son: i) El Congreso de la República por su facultad legislativa, a través del artículo 74 de la constitución en la que establece que los impuestos se crean a través de leyes o delegación de facultades tributarias; ii) El Ministerio de Economía y Finanzas, al recibir del Congreso facultades legislativas en materia tributaria y realizando un seguimiento a la recaudación desde la Dirección General de Ingresos Públicos desde el Viceministerio de Hacienda; y iii) la Sunat, institución adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, encargado de administrar los tributos del gobierno peruano.

El caso presentado para el Trabajo de Suficiencia corresponde a mi experiencia profesional desde el Congreso de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, ambas entidades públicas con competencia en materia tributaria orientada al desarrollo.

2.2 Redistribución fiscal y política tributaria

El mecanismo más empleado desde los Estados en sociedades occidentales, para garantizar un nivel adecuado de distribución de la riqueza, es la redistribución fiscal. A diferencia de la redistribución directa, esta se enmarca en una economía de mercado y usa como instrumentos a los impuestos y transferencias, sin participar de modo directo en las relaciones efectuadas por las empresas y trabajadores en los distintos sectores productivos. A partir de la redistribución fiscal, las unidades económicas aportan de acuerdo a sus niveles de ganancias ya sean de capital o de trabajo (Piketty, 2015).

Los impuestos cumplen un rol fundamental para financiar cargas públicas, proyectos comunes y también para generar transparencia democrática en las economías nacionales (Piketty, 2013)⁴. Sus orígenes se remontan a contextos previos al nacimiento del capitalismo. Incluso en sociedades feudales en la Edad Media, existían mecanismos de pago de impuestos en especies hacia los señores feudales por parte de los trabajadores del campo. Así, buena parte de los procesos históricos que han generado cambios en la organización de la sociedad han tenido como origen cambios en materia de recaudación tributaria (Piketty, 2013).

Si bien existen una diversidad de tipos impuestos, estos pueden dividirse en dos grandes grupos: impuestos directos que se aplican sobre personas físicas y sociedades, ya sea hacia sus rentas de capital, patrimonio o trabajo, y los impuestos indirectos que son aplicados hacia el consumo de bienes y servicios (Stiglitz, 2000). Los impuestos también pueden clasificarse en relación a características proporcionales, progresivas o regresivas. Son proporcionales (flat tax) cuando el porcentaje cobrado es el mismo para todos. En cambio, son denominados progresivos cuando se asignan tasas más elevadas para los que tienen mayores fortunas y más bajas hacia los que menos tienen. El caso contrario son los impuestos regresivos que cobran tasas más pequeñas hacia los más ricos, debido a mecanismos a través de los cuales éstos logran evadir el pago de impuestos (Piketty, 2013)

Dentro de las características deseables para un sistema tributario óptimo, en el marco de una economía de mercado, Stiglitz (2000) identifica cinco de ellas: i) eficiencia económica, ii) sencillez administrativa, iii) flexibilidad, iv) responsabilidad política, y v) justicia. En relación a la eficiencia económica se hace énfasis en evitar

⁴ Piketty, T (2013) El Capital en el XXI. Fondo de Cultura Económica

que los impuestos puedan generar efectos distorsionadores en los mercados económicos. Respecto a la sencillez administrativa, se apunta hacia disminuir los costos administrativos y de cumplimiento en el sistema tributario. Asimismo, los sistemas tributarios deben cumplir criterios de flexibilidad, es decir, adaptarse a cambios de circunstancias en contextos de recesiones y auges, y se debe garantizar que las discusiones políticas que permitan la creación de instrumentos fiscales cumplan con criterios de responsabilidad evitando situaciones de corrupción. Finalmente, los sistemas tributarios deben ser construidos bajo criterios de justicia. En ese sentido, deben cumplir con alcanzar la equidad horizontal, es decir, mismo trato para individuos con las mismas características y equidad vertical, otorgando mayor presión tributaria hacia quienes tienen mayor capacidad de pago.

La orientación de las políticas económicas y tributarias en países como el Perú deben estar orientadas a resolver los problemas estructurales que enfrentan. La desigualdad social y la concentración de la riqueza y el poder en los países de América Latina presenta un marco más complejo para el desarrollo de un sistema tributario progresivo. Las características de la región la hacen más vulnerable a la captura de elites o captura política (Fuentes-Nieva y Galasso 2014; Crabtree y Durand, 2017). A través de su influencia, se pueden ejercer presiones para la formulación de políticas que beneficien intereses particulares teniendo como consecuencia sistemas tributarios regresivos que privan a los estados de mayores recursos que permitan proveer bienes públicos o asistencia hacia los más necesitados (Schorr, 2018; Zucman, 2015; Gómez Sabaini y Morán, 2017).

Teniendo en cuenta las características expuestas y los retos en contextos regionales, en el siguiente capítulo se presenta un análisis al sistema tributario peruano tomando como base los diagnósticos identificados a lo largo de mi experiencia profesional desde el sector público en la materia.

3. Evaluación de la política tributaria en el Perú

Existe un vacío desde las ciencias sociales y la economía con respecto al estudio de la tributación en el Perú y la “no problematización de la política tributaria como una esfera general de relacionamiento entre ciudadanos y Estado” (Morel et al, 2020). Para contribuir a superarlo, en este capítulo se presenta una evaluación de la política tributaria vigente en el Perú y los cambios en las últimas décadas. Se realiza un especial énfasis en los componentes de la política tributaria que han contribuido, o no, a su progresividad. Fue esa la orientación de la experiencia laboral que se presenta en este documento, enmarcada en las discusiones sobre justicia tributaria en países con altos niveles de desigualdad.

El capítulo se divide en dos secciones. En primer lugar, se presenta las principales características del sistema tributario peruano, para ello se describe el marco institucional, el rendimiento del sistema tributario, su composición y una evaluación de criterios de equidad en el mismo. La segunda sección presenta los principales problemas identificados en el desarrollo de la política tributaria en el país, haciendo énfasis en el gasto tributario y problemas de evasión y elusión.

3.1. Principales características

Las instituciones públicas encargadas de hacer cumplir las orientaciones de la política tributaria en el Perú son bastante jóvenes. La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) es la entidad encargada de administrar los tributos del gobierno peruano. Esta fue fundada en 1988, pero no es hasta la década de los noventa en la que se orientan reformas que consolidan la institución.

A inicios de los noventa se modifica el código tributario instaurando la estructura tributaria vigente, en la cual se traza una estructura sencilla con cinco tributos de recaudación nacional: (1) el impuesto a la renta, (2) impuesto general a las ventas, (3) impuesto selectivo al consumo, (4) impuestos al patrimonio empresarial, y (5) aranceles. En ese primer impulso de cambios en la estructura tributaria se incluyó también la creación de un Registro Único de Contribuyentes (RUC) y mecanismos de control para la recaudación (Castro y Zavala, 1995 citados por Morel et al, 2020). En la década de los noventa, con el cambio de Constitución, se incluyeron también nuevos elementos que imprimieron un sello en el sistema tributario peruano vigente. Se constitucionaliza un beneficio tributario, la inafectación tributaria a la educación privada en el artículo 19, y se instituye la reserva tributaria para proteger la información

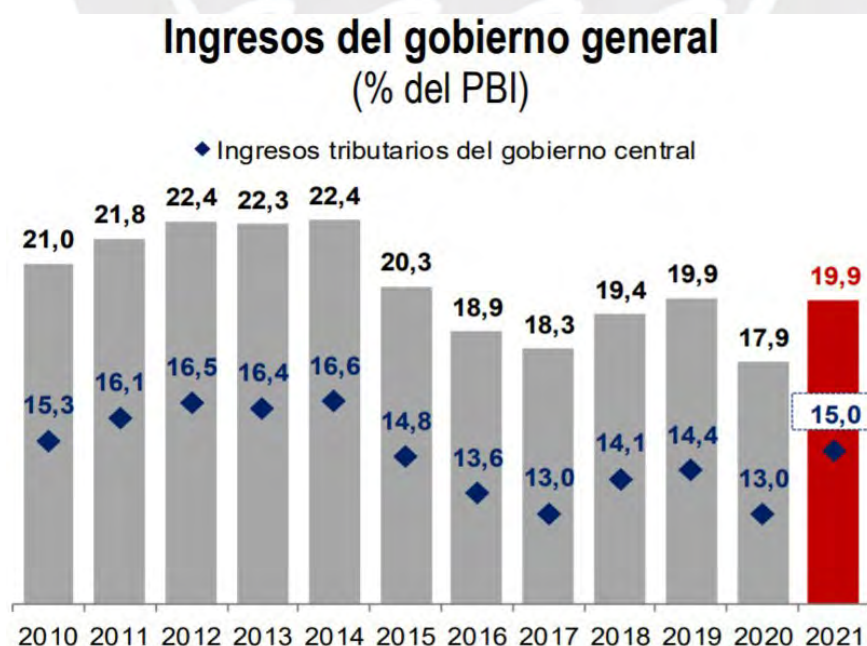
personal de los contribuyentes, a través del artículo 2.

Detrás de todas las modificaciones realizadas en la primera década de consolidación del sistema tributario, la característica más resaltante fue otorgarle una mayor importancia al Impuesto General a las Ventas (IGV) como elemento central en la estructura tributaria debido a su sencilla recaudación (Morel et al, 2020). En las décadas posteriores, ya en el siglo XXI, se dictaron pequeñas reformas desde la política tributaria orientadas tímidamente a incrementar la recaudación en relación a la captación de la renta minera y, en una segunda etapa, a promover la inversión disminuyendo las tasas impositivas (De Echave et al, 2017; Durand, 2016).

3.1.1. Presión tributaria y recaudación

La presión tributaria es el indicador más usado para medir los niveles de recaudación fiscal. Está compuesto por el ratio entre los ingresos del gobierno general y el Producto Bruto Interno (PBI). En las últimas décadas, la presión tributaria en el Perú no ha logrado superar el 17%. Incluso en el contexto de alza de precios internacionales de commodities, los resultados de presión tributaria han estado muy por debajo del promedio regional. Estos resultados ubican al Perú dentro de los países con menor capacidad recaudatoria, en comparación a los demás países de la región, siendo la media de América Latina una presión tributaria de 22.9% y la de los países de la OCDE 33.8% (OCDE, 2021)

Gráfico 1. Ingresos del Gobierno General.



Fuente y elaboración: MMM 2022-2025. Ministerio de Economía y Finanzas

Los impuestos a las rentas, impuestos a productos y servicios e impuestos a las importaciones son tres de los principales componentes de los ingresos tributarios del gobierno central. El gráfico 2 presenta la composición de los ingresos tributarios del gobierno central entre los años 2005-2020, con datos extraídos de la Sunat. Esta información permite identificar que son los impuestos a la producción y al consumo, impuestos indirectos, los que más aportan al total de la recaudación, llegando al 67% en el año 2020. Por otro lado, los impuestos directos, impuestos a la renta no logran representar más del 44% del total de lo recaudado anualmente.

Gráfico 2. Composición de los ingresos tributarios del gobierno central.



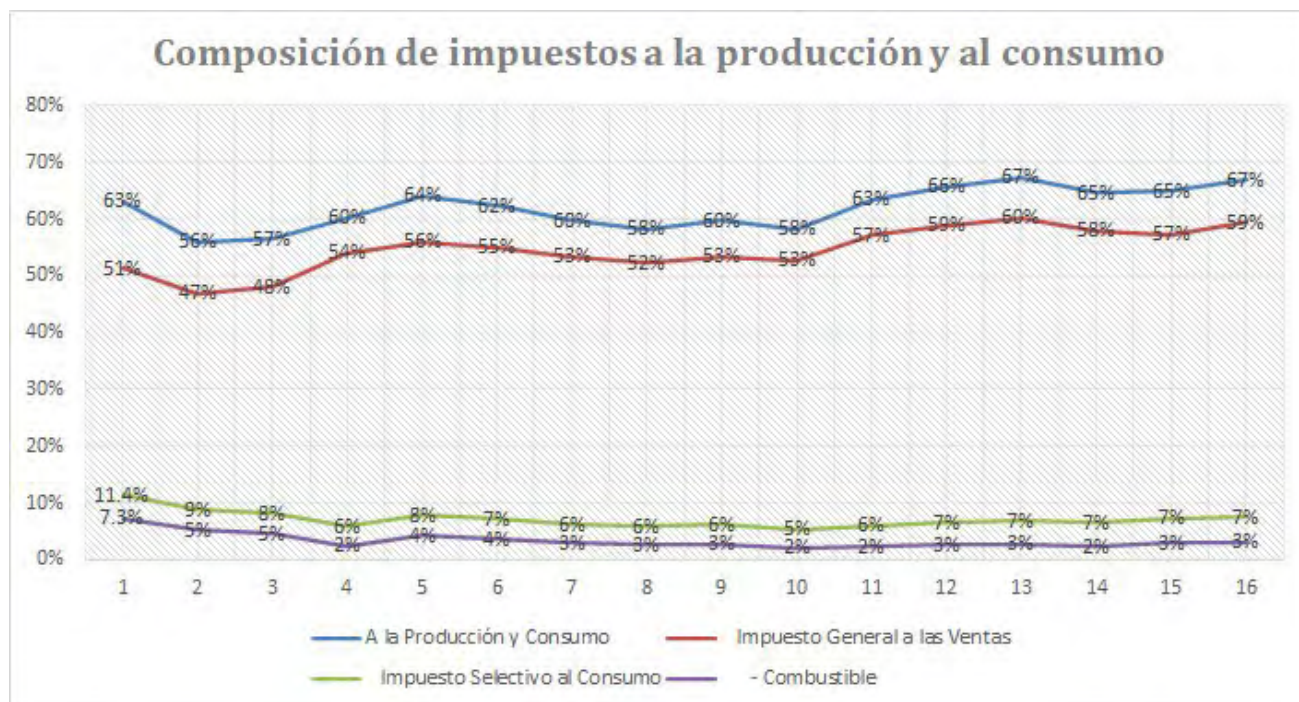
Fuente: SUNAT. Elaboración propia.

3.1.2. Impuestos indirectos

Los impuestos a la producción y el consumo son los que más aportan al total recaudado. En esta categoría se encuentran el Impuesto General a las Ventas (IGV) y los Impuestos Selectivos al Consumo (ISC). En el gráfico 3, se presenta el aporte que hace cada uno de estos impuestos a la recaudación de forma desagregada. El Impuesto General a las Ventas representa en promedio el 54.5% del total global de recaudación tributaria en promedio para el periodo 2005-2020. Este tipo de impuesto es cobrado por las compras finales de bienes o la adquisición de servicios por parte de personas naturales o jurídicas. También, es denominado 'impuesto flat', debido a que su cobro presenta la misma tasa independientemente del valor de la transacción. El siguiente es el impuesto selectivo al consumo (ISC) que representa en promedio el

7.5% del total global en promedio para las últimas décadas. El Impuesto Selectivo al Consumo es un instrumento de la política tributaria para desincentivar el consumo de algunos bienes que generan externalidades negativas para toda la sociedad, como son los combustibles contaminantes, el consumo de cigarrillos, bebidas azucaradas, entre otros. La información de la Sunat da cuenta de que el impuesto selectivo a los combustibles es el que más aporta a la recaudación dentro de los ISC.

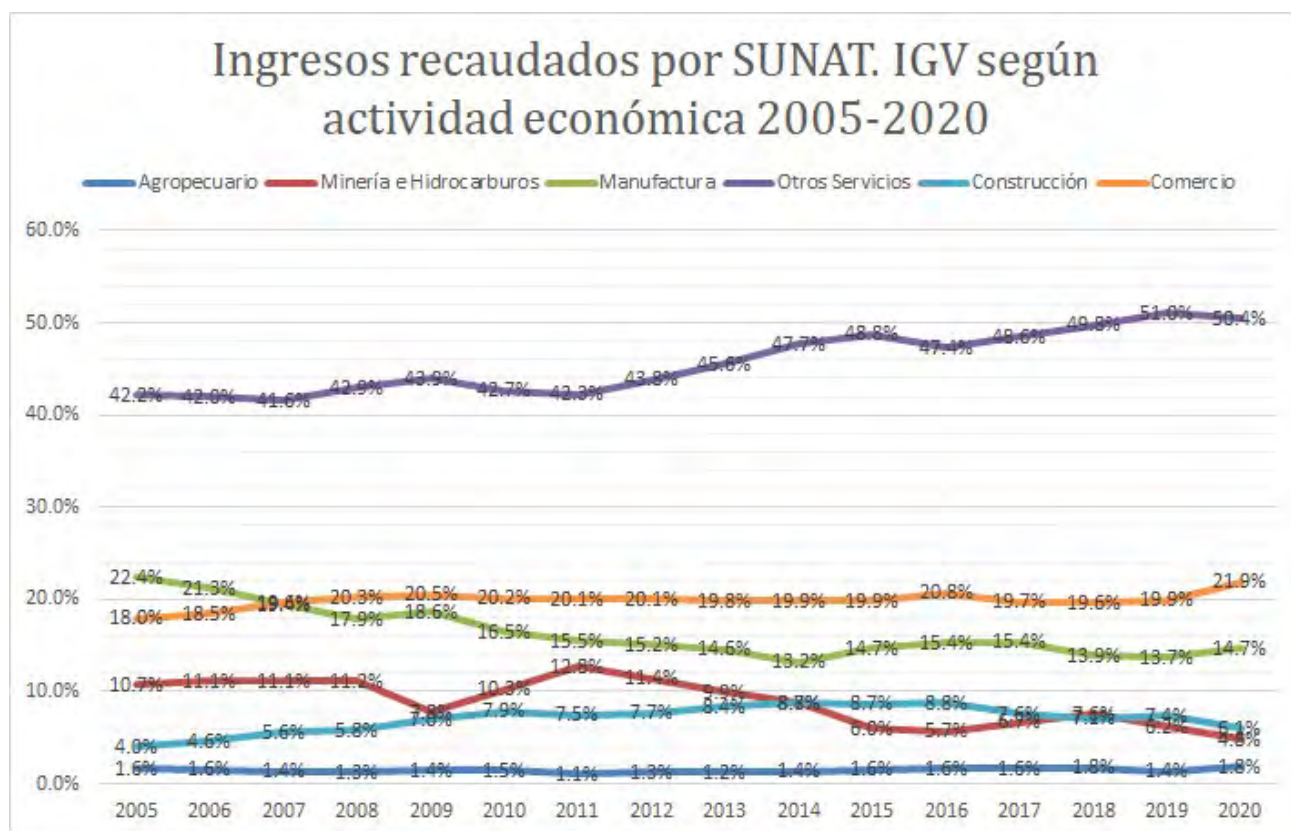
Gráfico 3. Composición de los impuestos a la producción y al consumo 2005-2020.



Fuente: SUNAT. Elaboración propia.

El Impuesto General a las Ventas es el impuesto más importante del total de ingresos recaudados por el Estado a través de la Sunat. El gráfico 4 presenta su descomposición por actividades económicas y resulta notable el aporte del sector “otros servicios”. Esta categoría incluye la generación de energía eléctrica y agua, turismo, transportes, telecomunicaciones, intermediación financiera entre otros. Por otro lado, representando en promedio el 17% y el 15% del total de IGV recaudado, se encuentran los sectores comercio y manufactura respectivamente. Otros sectores como minería e hidrocarburos, construcción y agropecuario representan menos del 10% de lo recaudado en IGV. Asimismo, los sectores que menos aportan al IGV coinciden en ser sectores que cuentan con beneficios tributarios respecto al pago de este tipo de impuestos.

Gráfico 4. Ingresos recaudados por SUNAT IGV. Por sector económico 2005-2020



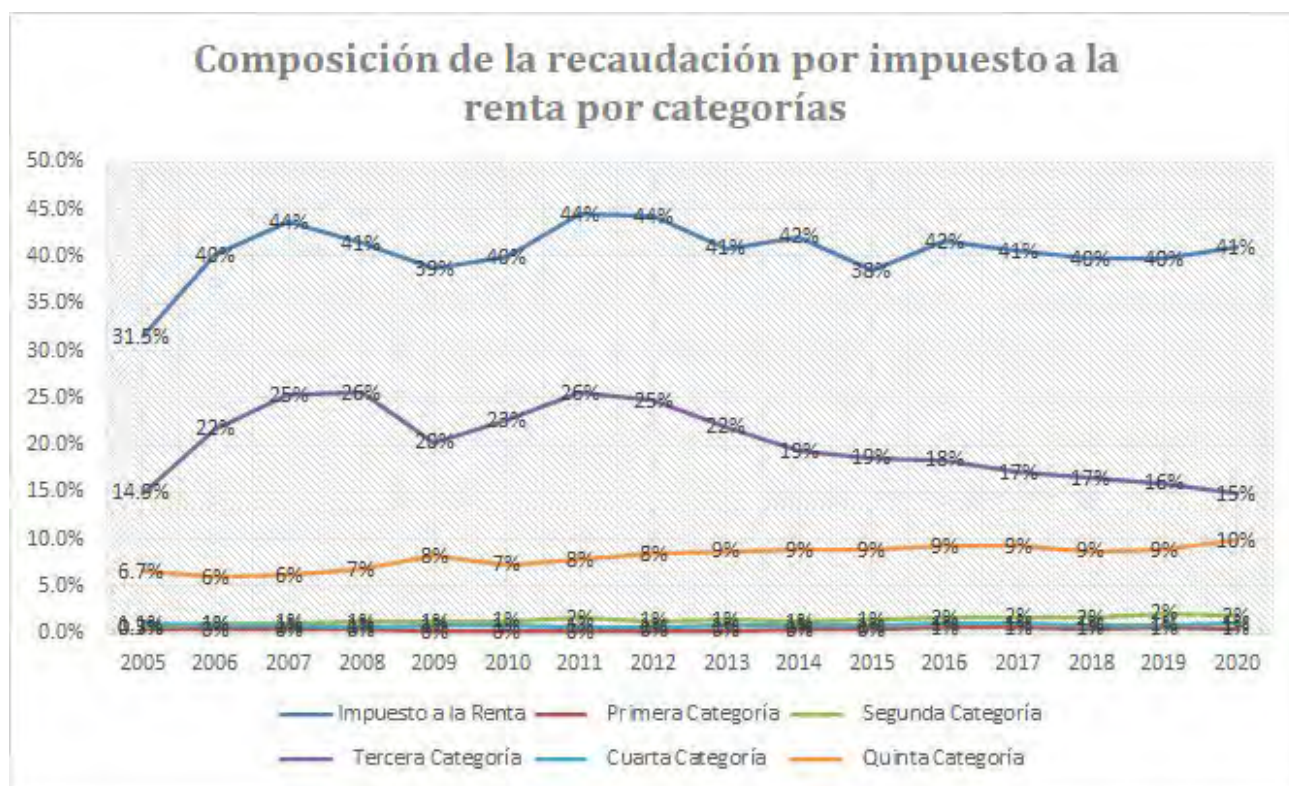
Fuente: SUNAT. Elaboración propia.

3.1.3. Impuestos directos

Evaluando los impuestos directos, el Impuesto a la Renta en el Perú grava rentas de capital, trabajo y patrimonio. Estos se dividen en cinco categorías: i) 1era categoría: son rentas de capital generados por arrendar, subarrendar o cesionar bienes muebles o inmuebles.; ii) 2da categoría: también rentas del capital relacionada a la venta de acciones o valores mobiliarios, intereses por capitales, regalías, patentes, rentas vitalicias y otros; iii) 3era categoría: son rentas en relación al desarrollo de actividades empresariales por personas jurídicas y cualquier ingreso generado por operaciones con terceros; iv) 4ta categoría: renta de trabajo por servicios prestados de forma independiente; y v) 5ta categoría: renta del trabajo por ingresos obtenidos por el trabajo prestado en relación de dependencia⁵. De todas las categorías presentadas, son las rentas de tercera categoría las que representan un mayor porcentaje del total recaudado.

⁵ Impuesto a la Renta (IR). Gob.pe. Visitado el 23/10/2021: <https://www.gob.pe/664-impuesto-a-la-renta>

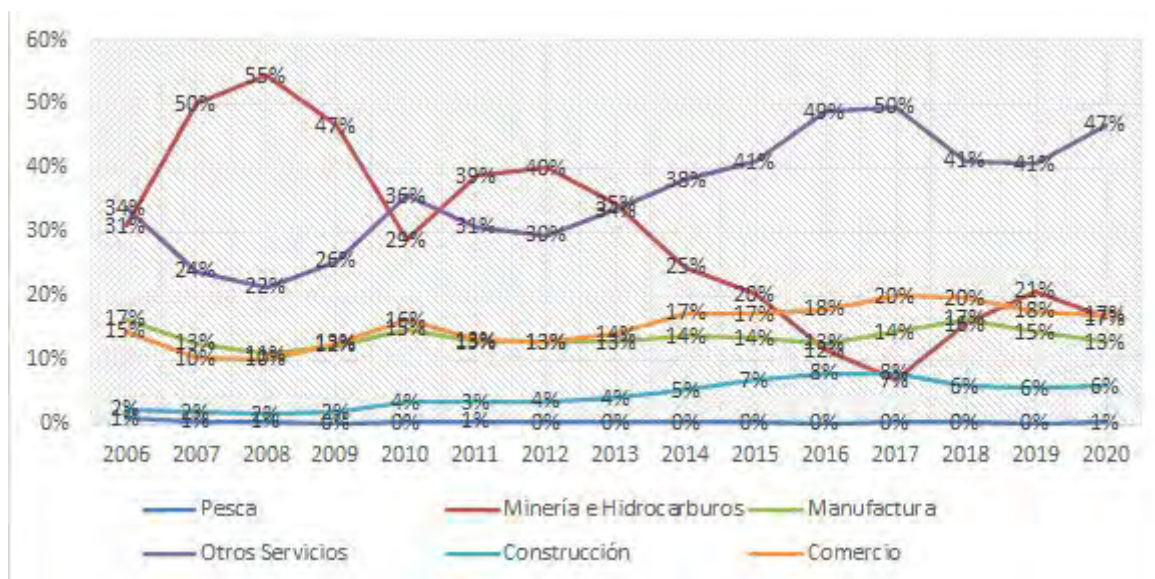
Gráfico 5. Composición de los impuestos a la renta 2005-2020.



Fuente: SUNAT. Elaboración propia.

En el gráfico 5, se puede observar qué actividades económicas aportan más al impuesto a la renta de tercera categoría. En primer lugar, los sectores minería e hidrocarburos han sido los que más han aportado a la recaudación de Impuesto a la Renta de tercera categoría entre 2006 y 2008, en los años posteriores el aporte de estos sectores es decreciente a pesar de que los años de bonanza de precios internacionales les resultaron favorables, demostrando elementos que serán de posterior análisis. Desde el 2013, se abre una brecha entre la recaudación del segmento “otros servicios” y todos los demás sectores productivos. El sector “Otros servicios” es el que ha terminado sosteniendo en mayor porcentaje la recaudación de impuesto a la renta en tercera categoría en los últimos años. En este segmento se encuentran generación de energía, turismo, transporte, telecomunicaciones, intermediación financiera, etc.

Gráfico 6. Composición de los impuestos a la renta de tercera categoría por actividad económica 2006-2020.



Fuente: SUNAT. Elaboración propia.

3.2. Problemas identificados para un sistema equitativo

La política tributaria dictada en el Perú para las últimas décadas no ha podido superar sus limitaciones respecto a la baja capacidad de recaudación. A pesar de haber vivido un contexto internacional favorable con el alza de precios de los minerales, nuestras principales exportaciones en el periodo 2005-2012, no se logró cumplir con las modestas metas planteadas por la sociedad peruana en el marco del Acuerdo Nacional: llegar a una presión tributaria de al menos 18% del PBI. Con estos resultados, la presión tributaria peruana es una de las más bajas de la región y del mundo. Estamos entre los 5 países con menor presión tributaria a nivel mundial (Congo 10.8%, Indonesia 11.8%, Guatemala 12.4%, Uganda 12.5%).

Los primeros años del boom de precios de commodities permitieron una breve y pequeña alza de la recaudación que llegó al pico de 17,3% en 2012 y luego inició una tendencia decreciente. La alta dependencia del sector minería e hidrocarburos, respecto a la recaudación del impuesto a la renta y el fin del auge de industrias extractivas en el Perú, entrelazan al principal determinante de la caída de la recaudación. De esta manera, el 67% del total recaudado en el año 2020 proviene del Impuesto General a las Ventas y el Impuesto Selectivo al Consumo, es decir, de impuestos indirectos. En este nuevo contexto, la recaudación tributaria se torna aún más regresiva, afectando más a los que menos ingresos tienen.

Un sistema tributario regresivo aporta a la desigualdad económica y a la

concentración de la riqueza (Piketty, 2013). La regresividad resulta ser una característica de la política tributaria en el Perú desde sus orígenes. Morel et al (2020) tomando datos de Maurtua (1915) reseñan cómo para inicios del siglo XX la presión tributaria en el país llegaba tan solo al 5.5%. Este monto provenía principalmente de los impuestos al consumo pagados por sectores populares, representando un 95% del total, mientras que los impuestos a las fortunas significaban solo un 5% de lo recaudado. Lo observado en las últimas décadas brinda elementos para argumentar que el esquema tributario vigente ha aportado a profundizar esa regresividad al poner en el centro la recaudación de impuestos indirectos que no distinguen la capacidad adquisitiva de las personas

Se ha consolidado así una política tributaria regresiva, en la que los que menos tienen pagan un porcentaje mayor del total de sus ingresos en impuestos que los que más tienen, promoviendo un contexto de mayor injusticia fiscal (Oxfam, 2014). Esas falencias han sido identificadas incluso por espacios de diálogo multilateral como la OCDE que recomendó al Perú un sistema tributario más fuerte como condición previa para seguir avanzando hacia el desarrollo (Arias Minaya, 2018).

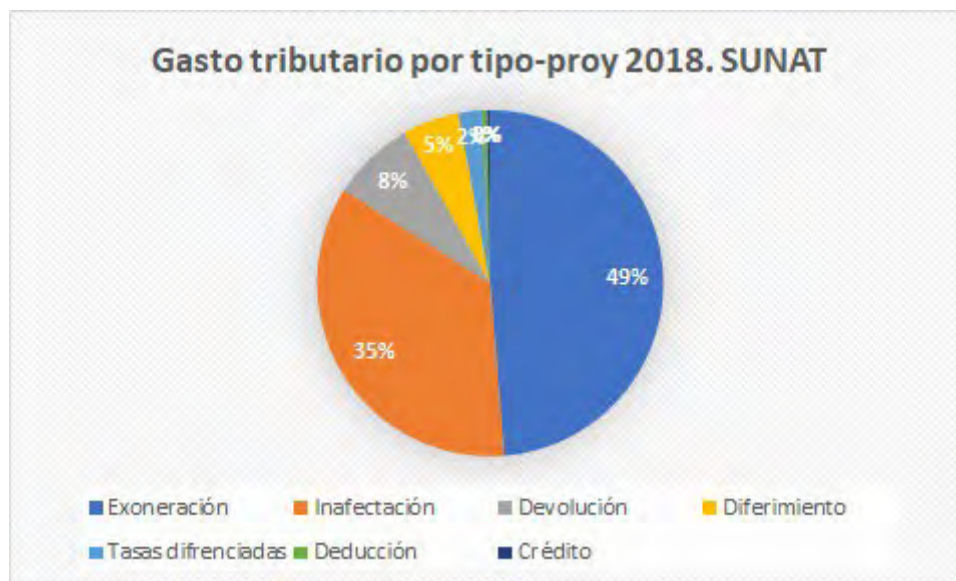
3.2.1. Gasto tributario y regresividad

Uno de los elementos que más aporta a la baja recaudación es el otorgamiento de beneficios tributarios a distintos sectores de la economía peruana. El otorgamiento de beneficios tributarios para promover sectores productivos ha sido una herramienta de política económica en el país en el siglo XX y se consolidó con la promulgación de la Constitución de 1993. El sistema tributario peruano cuenta con más de 200 beneficios tributarios entre inafectaciones, exoneraciones y devoluciones de impuestos (ver gráfico 6). Se establece un mecanismo a través del cual los beneficios tributarios pueden aprobarse por un periodo determinado y para extender su vigencia se requiere de un informe previo del MEF. Sin embargo, en la práctica, la aprobación de los mismos está sujeta a la correlación política y la mera obtención de una mayoría de votos en el Congreso de la República. Actualmente, el 32% de las exoneraciones vigentes son de plazo indeterminado, hay un porcentaje de ellas que rigen hasta el 2048. La mayoría de las exoneraciones duran más de 20 años.

Los beneficios tributarios son considerados también como “gasto tributario”, ya que contribuyen a disminuir la base imponible al estar exentos de cumplir con sus obligaciones tributarias. El gasto tributario suele estar orientado a objetivos redistributivos (Granda, 2019). Sin embargo, el caso peruano resulta particular al

haber logrado un efecto contrario. En muchos casos, los beneficios tributarios han sido concentrados en pocas empresas que ya contaban con cierto nivel de consolidación en sus respectivos sectores productivos (MEF, 2017).

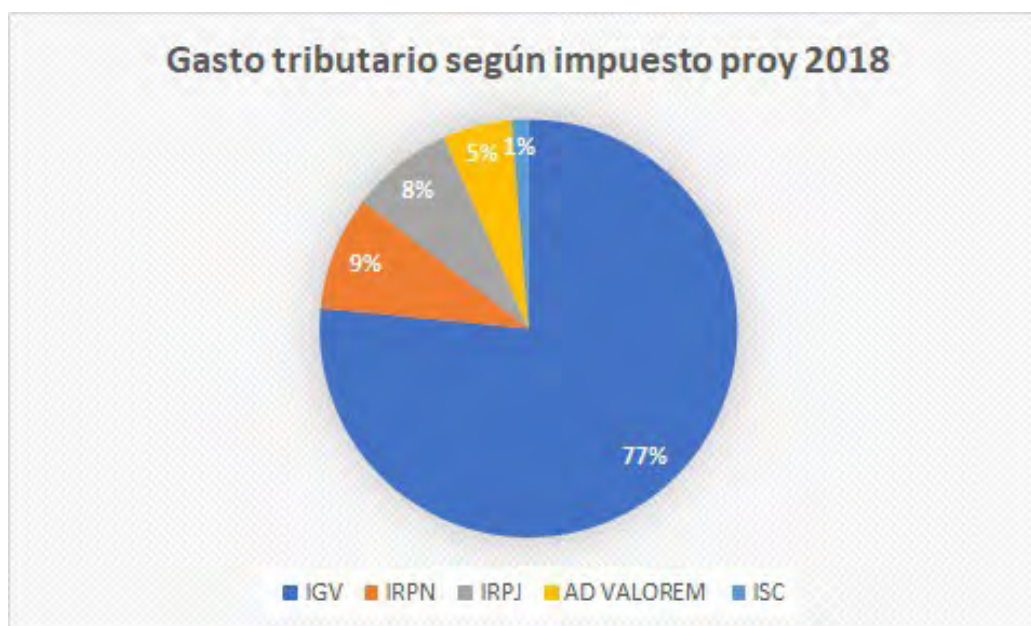
Gráfico 7. Gasto tributario por tipo. Proy. 2018. SUNAT.



Fuente: SUNAT. Elaboración propia.

Según Sunat, los beneficios tributarios actualmente representan el 2.19% del PBI, unos S/ 16,497.7 millones. Del total de gasto tributario del Estado peruano, el mayor porcentaje proviene del Impuesto General a las Ventas, representando un 77% como se puede observar en el gráfico 7. Por otro lado, el Impuesto a la Renta de personas naturales y personas jurídicas representa el 9% y el 8% del total, respectivamente.

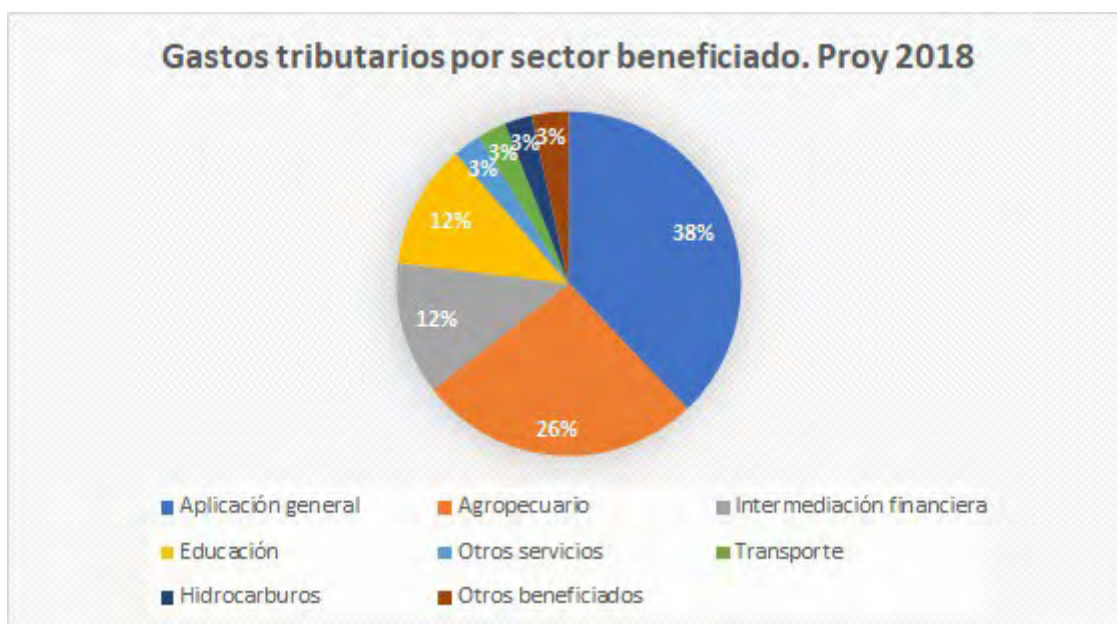
Gráfico 8. Gasto tributario por impuesto. Proy. 2018. SUNAT.



Fuente: SUNAT. Elaboración propia.

El gráfico 8 presenta la proyección de Sunat respecto al gasto tributario por sector beneficiado. El sector “aplicación general” representa el 38% del total, en este sector se incluye a los beneficios tributarios a la Amazonía, el Drawback, la recuperación anticipada de IGV presente en el sector minería y construcción, las exoneraciones del Impuesto a la Renta a organizaciones sin fines de lucro, etc. El siguiente es el sector agropecuario que representa el 26% del gasto tributario. Del 2002 al 2017, las agroindustrias dejaron de pagar, según la Sunat, S/ 1,909 millones de Impuesto a la Renta (IR), debido a la Ley 27360 de noviembre del 2000, que rebaja la tasa del 30 al 15%. Este beneficio tributario fue cambiado en el año 2020, en el marco de fuertes protestas por parte de trabajadores agroexportadores que sentían que no recibían los beneficios del auge agroexportador. El tercer sector más importante para el gasto tributario es el de la intermediación financiera, representando un 12% del total. Del 2002 al 2017, la Sunat dejó de recaudar S/ 5,044 millones por la exoneración al pago del IGV a las personas naturales que adquieren una póliza de seguro de vida (TUO del IGV, DS-055-99-EF).

Gráfico 9. Gastos tributarios por sector beneficiado. Proy. 2018. SUNAT.



Fuente: SUNAT. Elaboración propia.

Por transparencia, el gasto público es de libre acceso para todos los ciudadanos. Sin embargo, debido al establecimiento de la reserva tributaria en la Constitución vigente, existe un alto nivel de opacidad respecto al gasto tributario. Acceder a información que permita una evaluación seria de los rendimientos de los beneficios tributarios resulta bastante complicado por la imposibilidad de acceder a datos desagregados que permitan identificar la distribución y caracterizar a los principales beneficiarios de este tipo de gasto fiscal.

3.2.2. Evasión y elusión

A pesar de los esfuerzos desplegados en las últimas décadas por consolidar un registro único de contribuyentes y digitalizar los comprobantes de transacciones para evitar la evasión de impuestos, este problema ha persistido. La economía peruana sigue siendo profundamente informal y esto dificulta la fiscalización. Sunat reporta que deja de percibir anualmente 57 mil millones de soles por evasión de impuestos, del cual 22 mil millones provendrían de evasión al pago de Impuesto General a las Ventas y 35 mil millones provienen del no pago de Impuesto a la Renta. Este monto equivale a un tercio del total de presupuesto público para el año 2020.

A la par de la evasión, otro mecanismo para esquivar la responsabilidad tributaria es la elusión. A través de la elusión se genera una opacidad que no permite observar los flujos financieros del sector privado internacional y no permite que estas rentas sean captadas a través de impuestos para combatir la desigualdad. Estos

sofisticados mecanismos que utilizan las empresas para no pagar impuestos incluyen los esquemas ficticios de servicios a terceros, la manipulación de precios de transferencia intrafirma y las transferencias de utilidades a paraísos fiscales. El último mecanismo es el preferido por las empresas multinacionales y se estima que existen entre 21 y 32 billones de dólares escondidos en paraísos fiscales con estos fines (Tax Justice NetWork, 2018). El uso de este tipo de mecanismos está asociado a los grandes contribuyentes aportando a la regresividad de la tributación. Se estima que en el Perú se deja de recaudar aproximadamente 66 mil millones de soles anuales por fraude fiscal (Grupo Propuesta Ciudadana, 2019).

Por tanto, enfrentar la elusión es una de las principales dificultades de la política tributaria. En 2012, se instauró la Norma XVI en el Código Tributario otorgando a la Sunat la facultad de cobrar los impuestos que se dejaran de pagar si se detectaban “actos artificiosos o impropios” para aparentar menos ingresos en patrimonios personales o en las arcas contables de las empresas. La Norma XVI facultaba a la Sunat para exigir la deuda tributaria, disminuir saldos o créditos a favor, e incluso ordenar la restitución de los montos devueltos indebidamente al contribuyente, siempre que se sustente que este se haya valido de actos artificiosos o impropios para la consecución de esos resultados. No obstante, esta norma fue suspendida luego de fuertes críticas por parte de gremios empresariales. No fue hasta 2019 que la norma fue puesta en vigencia bajo un esquema de “cláusula elusiva” a través del cual la Sunat hace público un esquema de alto riesgo fiscal que permite a los contribuyentes evitar caer en esquemas elusivos. Sin embargo, hasta el momento no se ha aplicado la norma.

4. Conclusiones

El contexto actual de recuperación económica plantea retos más complejos para el desarrollo de la política fiscal. En ese sentido, se requiere mantener elevada la inversión pública y a la par cumplir con el restablecimiento de reglas fiscales que regulan los niveles de endeudamiento y déficit fiscal (MMM 2022-2025⁶). En este escenario es necesario recaudar más para financiar políticas orientadas a atender las necesidades crecientes de los hogares que se encuentran en situación de vulnerabilidad post pandemia. Ello implica trazar una política tributaria progresiva, que no cargue el incremento de la recaudación en los que menos tienen. La brecha normativa causada por la enorme cantidad de beneficios tributarios vigentes y la brecha de cumplimiento por problemas de evasión y elusión son dos de los principales factores a superar para mejorar el rendimiento de la recaudación y orientar la política tributaria a la progresividad (Arias Minaya, 2021).

La aproximación a la política tributaria peruana en el presente documento se ha orientado a identificar los factores que contribuyen a alcanzar justicia tributaria y superar los que aporten a la regresividad del sistema. Por ello, se ha priorizado la evaluación del contexto actual ligado a las brechas normativas y brechas de cumplimiento. En esa línea, elementos importantes en el sistema tributario peruano como el esquema tributario de las Mypes (Escalante 2013; Arias Minaya, 2018), la debilidad institucional de la Sunat (Mateucci, 1993; Melgarejo, 2000; Durand, 2002) y la recaudación minera (Mendoza, Armando y José de Echave, 2016; Torres, 2018) han quedado por el momento fuera del análisis planteado.

En relación a los beneficios tributarios, las recomendaciones de organismos multilaterales han estado orientadas a “racionalizarlos” (GPC, 2019; CEPAL/OXFAM, 2019). Es decir, evaluar su pertinencia de acuerdo a los objetivos con los que fueron creados e identificar ganadores y perdedores respecto a su acceso (Granda, 2019). Ello requiere evaluaciones rigurosas y transparencia en el acceso a los datos del gasto tributario. Para lograr el último punto es importante generar modificaciones en la Norma VI del Código Tributario y así garantizar el acceso a la información respecto a los beneficios vigentes (PL 583/2021-PE).

Las investigaciones que se han realizado brindan evidencia de la concentración del beneficio en pocas empresas y en el caso de beneficios orientados a disminuir

⁶ De acuerdo a lo establecido en el Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025 publicado en Agosto de 2021 por el Ministerio de Economía y Finanzas.

precios, existen modestos resultados en los precios finales (Oxfam, 2018). Por ello, se propone transformar el gasto tributario en la constitución de un fideicomiso orientado al sector. Un buen antecedente es la renuncia a exoneraciones tributarias de la región San Martín obteniendo en su lugar un fideicomiso orientado al desarrollo de la región (Escobal, 2017). Esa figura puede ser tomada para orientar de mejor manera algunos beneficios vigentes cumpliendo con los criterios de equidad (Arias Minaya, 2021).

Respecto a las brechas de cumplimiento, son necesarios mecanismos para combatir la evasión y la elusión, tomando para cada caso herramientas distintas. Las millonarias deudas tributarias sin cobrar tienen como principal factor la judicialización de las deudas por parte de los contribuyentes. Para evitar esta situación se requiere disminuir los plazos, regular criterios para evitar controversias y acelerar procesos de litigio respecto a deudas tributarias. En relación a la elusión, se requiere incluir medidas que desincentiven el uso de mecanismos ficticios para escapar del pago de impuestos. Las responsabilidades de quienes trazan rutas para eludir deben ser compartidas entre las empresas y los asesores fiscales que las elaboran. Todas estas medidas están estrictamente ligadas a un adecuado fortalecimiento de la Sunat como institución recaudadora (Arias Minaya, 2018).

5.Bibliografía

- Arias Minaya, Luis (2019) El Perú hacia la OCDE: La agenda pendiente para la política tributaria 2018-2021. OXFAM. Grupo Justicia Fiscal.
- Arias Minaya, Luis (2021) Perú Debate 2021. Reforma del Estado y gestión pública. 1.4. Política fiscal y tributaria frente a la pandemia global del coronavirus. CIES
- Cardoso, Fernando (1977) The Originality of a Copy. Cepal and the Idea of Development. Cepal Review. 1977 (2): 7-40.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto(1979) Dependency and Development in Latin America. Berkeley: University of California Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Oxfam Internacional (2019) Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/50), Santiago
- Crabtree, John y Francisco Durand (2017) Perú: Élite y Captura política. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú
- Durand, Francisco (2002) Desarrollo institucional de Sunat: factores de éxito y fracaso. Lima. Fundación Friedrich Ebert.
- Durand, Francisco (2016) Cuando el poder extractivo gobierna el Estado. Lima: Oxfam
- Escalante, Andrés (2013) Impactos de las reformas recientes de política fiscal sobre la distribución de ingresos: el caso del Perú. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5370> .
- Escobal, Javier y Carmen Armas (2018) Inclusión económica y tributación territorial: el caso de las exoneraciones altoandinas. Análisis & Propuestas, 39. Lima: GRADE.
- Fuentes-Nieva, Ricardo y Galasso, Nicholas (2014): "Working for the Few. Political Capture and Economic Inequality", Oxfam Briefing Paper 178
- Gómez Sabaini, Juan Carlos and Morán, Dalmiro (2017): "La evasión internacional y la erosión de las bases tributarias", in: Gómez Sabaini, Juan Carlos; Jiménez, Juan Pablo and Martner, Ricardo (eds.): Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, Santiago de Chile: CEPAL, 365-390.
- Granda Saldoval, Alejandro (2019) Balance sobre el estado del conocimiento en política tributaria en Perú y recomendaciones para futuras investigaciones. Documento de Trabajo CIES.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2019) Beneficios tributarios: problema fiscal pendiente. Documento de Trabajo N°1
- Grupo Propuesta Ciudadana (2019) Evasión y elusión tributaria. Causa y efecto de la injusticia fiscal. Hoja informativa N°3.
- GUTIÉRREZ GARZA, (2007) De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable. Historia de la construcción de un enfoque multidisciplinario
- Matteucci, Mario Alva (1993) El tránsito de la D.G.C. a la Sunat. Derecho & Sociedad, 7: 67-72

- Melgarejo, Leoncio Javier (2000) "Órganos de la administración tributaria peruana". Quipukamayoc, 7(13): 115-119. Disponible en: <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/quipu/article/view/5872>
- Mendoza, Armando y José de Echave 2016 ¿Pagaron lo justo? Política fiscal peruana en tiempos del boom minero. Lima: Oxfam y Cooperación.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2017) Análisis de rendimiento de tributos 2016. https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/evaluacion_tributaria_2016_web.pdf
- Nussbaum, Martha (2012) Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano OCDE (2021) Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021. UE. OCDE. BID.
- Onrubio, J y Rodado, M (2019) El impacto redistributivo de los sistemas tributarios latinoamericanos y su comparación con la Unión Europea y la OCDE. EuroSocial. Unión Europea.
- Oxfam Perú (2018) Justicia fiscal por la salud de las mujeres. la otra lucha contra el cáncer. Documento de Trabajo N° 1
- Piketty, Thomas (2014) Capital in the Twenty First Century. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press
- Piketty, Thomas (2015) La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza.- 1a ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- Schorr, Bettina (2018) How social inequalities affect sustainable development: five causal mechanisms underlying the nexus. trAndeS Working Paper Series 1, Berli: Lateinamerika-Institut, Freie Universitat Berlin.
- Sen, Amartya (2000) Desarrollo y libertad
- Stiglitz, J (2000) Economics of the public Sector, (4th ed.), Norton.
- Torres, Víctor (2018) Boom minero, política fiscal y corrupción. Lima.
- Zucman, Gabriel (2015): The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens, Chicago: University of Chicago Press

Anexo A: Biografía

Egresada de la especialidad de economía en la facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Fue becaria del programa Trandes: desarrollo sostenible y desigualdades en la región andina de de la Freie Universitat de Berlín junto a la PUCP para estudiar la maestría en Desarrollo Humano: políticas y enfoques en PUCP. Se ha desempeñado como asistente de docencia a tiempo parcial desde el 2017 y ha trabajado en temas de sostenibilidad, justicia fiscal y desigualdades en el Grupo Propuesta Ciudadana, Congreso de la República y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Actualmente trabaja en el gabinete de asesores del Ministerio de Economía y Finanzas.



Anexo B: Resumen del Curriculum Vitae**CATHERINE ANALELIA EYZAGUIRRE MORALES**

ESTUDIOS/**EDUCACIÓN**

Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Economía (2018-1) Pontificia Universidad Católica del Perú

Tercio superior

Maestría de Desarrollo Humano: Enfoques y Políticas Pontificia Universidad Católica del Perú

Marzo 2019-Actualidad

Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Trandes- PUCP- FU Berlin

Marzo 2019-Marzo 2021

BECAS

Beca de estudios de posgrado

Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades en la Región Andina- Trandes Freie Universitat Berlín-Pontificia Universidad Católica del Perú

Marzo 2019-Marzo 2021

EXPERIENCIA LABORAL

Ministerio de Economía y Finanzas

Consultora del Fondo de Apoyo Gerencial (FAG)

Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial

Agosto 2021-Actualidad

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Consultora

Elaboración de Modelo de Gobernanza para la aplicación de lineamientos de inclusión económica y productiva

Junio 2021-Julio 2021

Congreso de la República del Perú

Despacho de la congresista Marisa Glave Remy

Coordinadora en temas económicos y justicia fiscal

Noviembre 2017- marzo 2019

Programa de Vigilancia de Industrias Extractivas y Fiscalidad

Grupo Propuesta Ciudadana

Asistente de Investigación

Octubre 2015- Mayo 2017

EXPERIENCIA DOCENTE

Pontificia Universidad Católica del Perú

Departamento Académico de Economía

Pre docente (2017- actualidad)

Curso: Economía General

Pre docente (Marzo 2020- Agosto 2020)

Curso: Historia del pensamiento económico

Pre docente (Junio 2019- Diciembre 2019)

Curso: Historia económica

Escuela Abierta Sociales: Cursos de verano en la Universidad Mayor de San Marcos 2020

Docente en el Taller de Ecología Política

Docente en el Taller de Introducción a la Economía

Feminista

**Escuela Abierta Sociales: Cursos de verano en la
Universidad Mayor de San Marcos 2019**

Docente en el Taller de Ecología Política (2019)

CURSOS

**Centro de Investigaciones Sociológicas,
Económicas, Políticas y Antropológicas- CISEPA**

“Análisis socioeconómico Intermedio usando STATA
2013” Agosto 2015

“Evaluación de Impacto-Nivel Intermedio” Agosto 2016

“Taller en Enfoques Empíricos: Bendición o Maldición de
Recursos Naturales” Febrero 2019

Impacto Research & Economic Analysis (2018)

Curso: Evaluación de Políticas Públicas-Evaluación
Experimental

**EXPERIENCIAS DE
ORGANIZACIÓN**

Feminista

ECORAZONAR Colectivo de Ecología Política

Miembro fundadora 2019-2020

**Comité de Acreditación de la Especialidad de
Economía PUCP IAC- CINDA**

Miembro titular en representación de los estudiantes de
la especialidad de Economía (2017)

**Centro Federado de Estudiantes del Ciencias
Sociales de la PUCP**

Presidenta de la Mesa Directiva 2016

**Revista de Estudiantes de Economía de la PUCP:
ECONÓMICA**

Directora de Asuntos Institucionales 2015

