

## **Grupo de Trabajo: “Ampliación de la Base Tributaria, evaluación y revisión de requisitos para el ingreso del Perú a la OCDE”**

### **PLAN DE TRABAJO**

#### **1. Antecedentes**

La Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera en la Novena Sesión ordinaria realizada el miércoles 13 de diciembre de 2017 aprobó la conformación del “Grupo de Trabajo de ampliación de la base tributaria, evaluación y revisión de requisitos para el ingreso del Perú a la OCDE” (en adelante El Grupo de Trabajo)

El Grupo de Trabajo está conformado por los congresistas: Guido Lombardi Elías (Coordinador), Miguel Torres Morales, Percy Alcalá Mateo, Marisa Glave Remy, Jorge Del Castillo Gálvez.

#### **2. Aspectos Generales**

##### **2.1. Marco Macroeconómico Multianual 2018 – 2021 – Ampliación de base tributaria**

Aprobado en sesión de Consejo de Ministros el 23 de Agosto de 2017, el Marco Macroeconómico Multianual 2018 – 2021 indica lo siguiente como lineamientos de política tributaria con relación a la ampliación de la base tributaria, a saber:

- a. Sobre los lineamientos de política tributaria.

*“(…) Si bien los ingresos fiscales se incrementarán en la medida que el escenario económico vaya mejorando, aún hay espacio para incrementar la base tributaria a través de la formalización, la reducción de la evasión y elusión tributaria, así como la disminución de los niveles de incumplimiento. Todo ello sin que implique mayores costos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias ni que afecte las expectativas de inversión de los agentes económicos”.*

##### **2.2. La OCDE y la política tributaria**

En los últimos años el gobierno peruano se ha propuesto formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que agrupa a 35 países del mundo, con el objetivo de promover de manera conjunta políticas que brinden soluciones a problemas comunes en el campo económico, social y ambiental. Sin embargo, formar parte de la OCDE requiere cumplir con ciertos estándares mínimos en sectores como: inteligencia financiera, reformas electorales, formalización de la economía y ampliación de la base tributaria, entre otros. En esta sección

desarrollaremos una primera aproximación a la situación del Perú en lo que respecta a aspectos tributarios.

La presión fiscal es uno de los principales indicadores tributarios. Este indicador permite medir la relación entre los ingresos tributarios (impuesto a la renta, impuesto general a las ventas, impuesto selectivo al consumo, aranceles, etc.) de una economía y el PBI. La OCDE, con datos para 2015, tiene una presión fiscal promedio de 25.1% entre todos sus miembros. Entre los países de la OCDE con presión fiscal más alta se encuentran: Dinamarca con 46.6%, Francia con 45.5% y Bélgica con 44.8%. Mientras que los países con recaudación más baja son Chile con 20.5% y México con 17.4%.

Si analizamos la data de presión tributaria en el Perú para la última década (12.5% en 2017), podremos observar que presenta una tendencia decreciente. Estamos muy lejos de cumplir la meta de llegar a 18% del PBI, según el Acuerdo Nacional del 2002, que fue suscrito por las principales organizaciones políticas y sociales. 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%). La evidencia empírica muestra que aún tenemos una gran brecha que superar para alcanzar los niveles de la OCDE (anexo 2).

¿Qué factores minan la recaudación tributaria? Arias (2011), en una investigación para el Consorcio de Investigación Económica y Social, sostiene que entre los principales problemas del Sistema Tributario peruano se encuentran: “el bajo nivel de recaudación, la concentración de la recaudación en el gobierno central, la estructura de la recaudación con mayor preponderancia de los impuestos indirectos y la baja recaudación de los impuestos directos, los altos niveles de evasión del IR e IGV, las deducciones y exoneraciones no contribuyen a la equidad y regímenes especiales que promueven la atomización de las empresas y la evasión; y, finalmente, la complejidad del sistema tributario en su conjunto”

Por el lado de las exoneraciones, actualmente existen 244 exoneraciones e incentivos tributarios vigentes en el Perú. El 32% de las exoneraciones vigentes son de plazo indeterminado, hay un porcentaje de ellas que rigen hasta el 2048. La mayoría de exoneraciones duran más de 20 años. Según la SUNAT, los beneficios tributarios actualmente representan el 2.19% del PBI, unos S/ 16,497.7 millones, de este monto el 48.7% corresponde a las exoneraciones.

Por otro lado, la evasión y elusión son factores determinantes de la baja recaudación. Según las propias declaraciones del Superintendente de Administración Tributaria (SUNAT), Dr. Víctor Shiguiyama Kobashigawa, en el caso del IGV la evasión alcanza el 36% de la recaudación potencial, es decir 22 mil millones de soles, duplicando el promedio de evasión de Europa. Por otro lado, el Impuesto a la renta presenta una brecha de evasión del 57.3% de la recaudación potencial. En suma, el nivel de incumplimiento de ambos impuestos llega a alcanzar el 55% de la recaudación potencial total, alcanzando aproximadamente 57 797 millones de soles de pérdidas al Estado.

Cabe indicar que según Oficio N° 1853-2017-EF/10.1 remitido por la SUNAT a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, la evasión del Impuesto a la Renta de las empresas y

el IGV, ambos concentran más del 85% de la recaudación total, se ha incrementado según el siguiente cuadro`

**Tabla 1 Niveles de evasión del IGV y del Impuesto a la Renta Empresarial**

AÑOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Evasión IGV (millones S/.)</b>	11,971	12,682	13,261	15,752	15,698	15,953	19,925	22,527
<b>Evasión IGV (%)</b>	36.6%	28.6%	27.9%	29.6%	27.3%	26.3%	30.7%	32.5%
<b>Evasión I.Renta (millones S/.)</b>	22,037	26,329	28,042	32,389	30,780	30,524	25,952	35,270
<b>Tasa Evasión I.Renta (%)</b>	53.5%	51.9%	47.9%	54.3%	50.1%	50.0%	47.4%	57.3%
<b>TOTAL EVASIÓN (IGV + IR)</b>	<b>34,008</b>	<b>39,012</b>	<b>41,302</b>	<b>48,141</b>	<b>46,478</b>	<b>46,477</b>	<b>45,877</b>	<b>57,797</b>

Fuente: SUNAT (Oficio N° 1853-2017-EF/10.1)

Como se aprecia en el cuadro, no solo los niveles de evasión del IGV y del Impuesto a la Renta son altos, además la magnitud ha crecido en los últimos años y suman más de 57 mil millones para el 2016.

### 3. Objetivo general

El Grupo de Trabajo se conforma con el objetivo de dotar a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera de una reflexión integral e interpartidaria que permita identificar una hoja de ruta con las reformas prioritarias para ampliar la base tributaria nacional, hacer frente a la crisis fiscal y fortalecer la gobernabilidad fiscal de acuerdo a los estándares OCDE.

### 4. Objetivos Específicos

Para ampliar la base tributaria nacional y fortalecer la gobernabilidad fiscal entre otros, lo objetivos específicos del Grupo de Trabajo son:

- 4.1. Identificar mecanismos para evitar la elusión tributaria en el Perú.
- 4.2. Identificar mecanismos para evitar la evasión tributaria en el Perú. Analizar los sectores con mayor grado de evasión tributaria así como las variables de evasión subyacentes en cada sector y perfilar diversas medidas correctivas sectoriales.

- 4.3. Analizar las exenciones<sup>1</sup> tributarias vigentes en el Perú y su grado de cumplimiento (o incumplimiento) de los objetivos para los que fueron creadas.
- 4.4. En el marco de la hoja de ruta para el ingreso del Perú a la OCDE, analizar los mecanismos para fortalecer la gobernabilidad fiscal en el Perú considerando las recomendaciones de este foro y que constituyen requisitos para la incorporación del Perú en el 2021.

## 5. Acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos

Para el cumplimiento de los objetivos del Grupo de Trabajo se realizarán las siguientes actividades:

### Respecto al primer Objetivo específico

#### Identificar los mecanismos para evitar la elusión tributaria en el Perú

- a) Hacer un diagnóstico de las prácticas de elusión tributaria en el Perú
- b) Revisar y discutir las medidas antielusivas generales vigentes y evaluar lineamientos de propuestas de una norma antielusiva general.
- c) Revisar y discutir las medidas antielusivas específicas vigentes y nuevas propuestas en:
  - Venta indirecta de acciones
  - Límite a la deducción de intereses (ajustes estándares OCDE)
  - Límite de deducción de gastos financieros por instrumentos financieros híbridos
  - Régimen de Transparencia fiscal Internacional
  - Establecimiento permanente
  - No reconocimiento y recategorización de operaciones, para precios de transferencia.

### Respecto al segundo Objetivo específico

#### Identificar mecanismos para evitar la evasión tributaria en el Perú. Analizar los sectores con mayor grado de evasión tributaria así como las variables de evasión subyacentes en cada sector y perfilar diversas medidas correctivas sectoriales

- a) Identificar las prácticas y niveles de evasión tributaria por sectores y otros segmentos de contribuyentes
- b) Identificar las variables diferenciadas que permiten a determinados sectores poder incurrir en un mayor grado de informalidad que otros.
- c) Identificar propuestas para la ampliación de la base tributaria y progresividad
  - Revisar estructura de regímenes simplificados para MYPES para promover su crecimiento

---

<sup>1</sup> “exención es “técnica impositiva que se dirige a liberar del cumplimiento de la obligación tributaria nacida a determinadas personas o respecto a ciertos supuestos de hecho”. De “Distinción entre exenciones objetivas y subjetivas” por Joan-Francesc PONT CLEMENTE. En: Estudios Tributarios Aplicados, Fundación ANTONIO LANCUENTRA, Barcelona 1985, páginas 107-108 (<https://jfpont.files.wordpress.com/2008/07/distincion-entre-exenciones-objetivas-y-subjetivas.pdf>).

- Analizar la progresividad del impuesto a la renta según recomendaciones de organismos internacionales como BID, FMI, BM CEPAL
- Analizar la tributación y tasas impositivas del Impuesto a la Renta de Sujetos No Domiciliados.
- Análisis de bases imponibles y alícuotas

#### **Respecto al tercer Objetivo Específico**

##### **Analizar las exenciones tributarias (inafectación y exoneraciones) vigentes en el Perú y su grado de cumplimiento (o incumplimiento) de los objetivos para los que fueron creadas**

- a) Analizar las inafectaciones tributarias vigentes y su grado de cumplimiento (o incumplimiento) de los objetivos para los que fueron creadas en distintos sectores de la economía.
- b) Analizar las exoneraciones tributarias vigentes y su grado de cumplimiento (o incumplimiento) de los objetivos para los que fueron creadas en distintos sectores de la economía.
- c) Identificar los costos y beneficios de las principales inafectaciones y exoneraciones tributarias.

#### **Respecto al cuarto Objetivo Específico**

##### **En el marco de la hoja de ruta para el ingreso del Perú a la OCDE, analizar los mecanismos para fortalecer la gobernabilidad fiscal en el Perú considerando las recomendaciones de este foro y que constituyen requisitos para la incorporación del Perú en el 2021**

- a) Revisar los documentos del Programa País de la OCDE para el Perú, a fin de establecer a partir de ellos un marco de requisitos y estándares en materia tributaria.
- b) Analizar la emisión de normas que, una vez aprobadas han restado efectividad a la política tributaria.
- c) Analizar de manera transversal la situación en la que se encuentran las distintas instituciones en el sistema tributario peruano, así como los niveles de transparencia fiscal en el país.
- d) Analizar y evaluar si el actual diseño institucional de la SUNAT y del Tribunal Fiscal responden al objetivo de tener una política tributaria más efectiva.
- e) Ajuste de estándares de transparencia e institucionalidad según recomendaciones de la OCDE: Beneficiario final, Convención sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal.

#### **6. Otras actividades:**

- a) Establecer un diálogo fluido entre la academia y los organismos públicos alrededor de la situación del Sistema Tributario peruano.
- b) Realizar foros, mesas de trabajo o audiencia públicas sobre el trabajo y los avances del Grupo de Trabajo.
- c) Difusión de los hallazgos del Grupo de Trabajo.
- d) Incorporar en el sitio intranet de la Comisión de Economía todos los documentos relativos a las sesiones del Grupo de Trabajo.
- e) Proposición (y/o aprobación) de los miembros de comité consultivo para emisión de opiniones.

## 7. Cronograma de sesiones de trabajo

Fecha	Tema	Objetivo de la sesión	Invitados
Entre el 09 y 12 de abril	Primera mesa de trabajo con el Sr. Ministro de Economía.	Reunión de los miembros del Grupo de Trabajo con el Sr. Ministro de Economía a efectos de tener un conocimiento de la visión y estado del sector respecto de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elusión / Evasión</li> <li>- Norma antielusoria.</li> <li>- Exoneraciones tributarias.</li> </ul>	- MEF
11 de abril	Inafectaciones y exoneraciones tributarias	Identificar los costos y beneficios de las principales Inafectaciones y exoneraciones tributarias	
18 de abril	La elusión tributaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Diagnóstico de los prácticas de elusión tributaria en el Perú</li> <li>b) Revisar y discutir las medidas antielusivas generales vigentes y evaluar propuestas de una norma antielusiva general</li> <li>c) Revisar y discutir las medidas antielusivas específicas vigentes y nuevas propuestas <ul style="list-style-type: none"> <li>- Venta indirecta de acciones</li> <li>- Límite a la deducción de intereses (ajustes estándares OCDE)</li> <li>- Límite de deducción de gastos financieros por instrumentos financieros híbridos</li> <li>- Régimen de Transparencia fiscal Internacional (ajustes estándares OCDE)</li> <li>- Establecimiento permanente (Atribución de Ingresos y presencia significativa)</li> <li>- No reconocimiento y recategorización de operaciones, para precios de transferencia)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SUNAT</li> <li>- MEF</li> <li>- Instituto Peruano de Economía</li> <li>- Ojo Público.</li> <li>- GRADE</li> <li>- CIES</li> </ul>
02 de mayo de 2018	La evasión tributaria	Identificar las prácticas y niveles de evasión tributaria por sectores y otros segmentos de contribuyentes	SUNAT y MEF
09 de mayo de 2018	Sistema Tributario de las MYPES Ampliación de la base tributaria y progresividad	Revisar estructura de regímenes simplificados para MYPES para promover su crecimiento y la progresividad del impuesto a la renta según recomendaciones de organismos internacionales como BID, FMI, BM CEPAL Actualización de tasas impositivas del Impuesto a la Renta de Sujetos No Domiciliados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SUNAT</li> <li>- Banco Mundial</li> <li>- BID</li> <li>- Universidad del Pacífico.</li> </ul>

Fecha	Tema	Objetivo de la sesión	Invitados
2da Quincena mayo	Transparencia e institucionalidad	Ajuste de estándares de transparencia e institucionalidad según recomendaciones de la OCDE, tales como: Beneficiario final Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal	SUNAT
	Revisión y análisis relacionados a la tributación de rentas	Revisión de los regímenes tributarios de rentas de no domiciliados Revisión de la tributación de las rentas de fuente extranjera	MEF y SUNAT
Junio	Sesión de cierre-informe final		