



Ideas para una Reforma Tributaria

Elmer Cuba

Abril, 2018

Para:

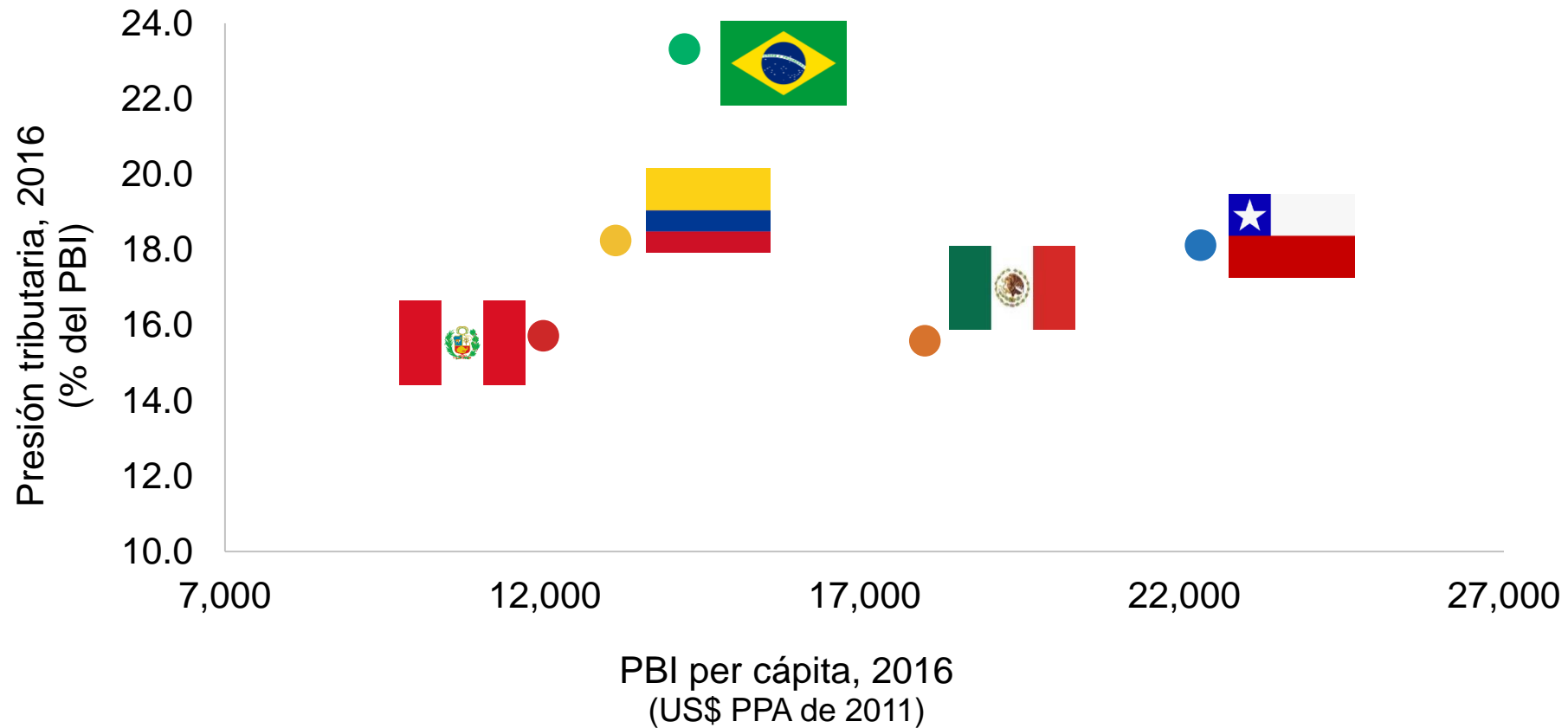


1. Sistema Tributario General
2. Impuesto General a las Ventas (IGV)
3. Impuesto a la Renta (IR)
4. Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)
5. Gastos Tributarios

SISTEMA TRIBUTARIO GENERAL

PERÚ TIENE LA MENOR PRESIÓN TRIBUTARIA Y PBI POR HABITANTE

Presión tributaria y PBI per cápita por país^{1/}
(%)

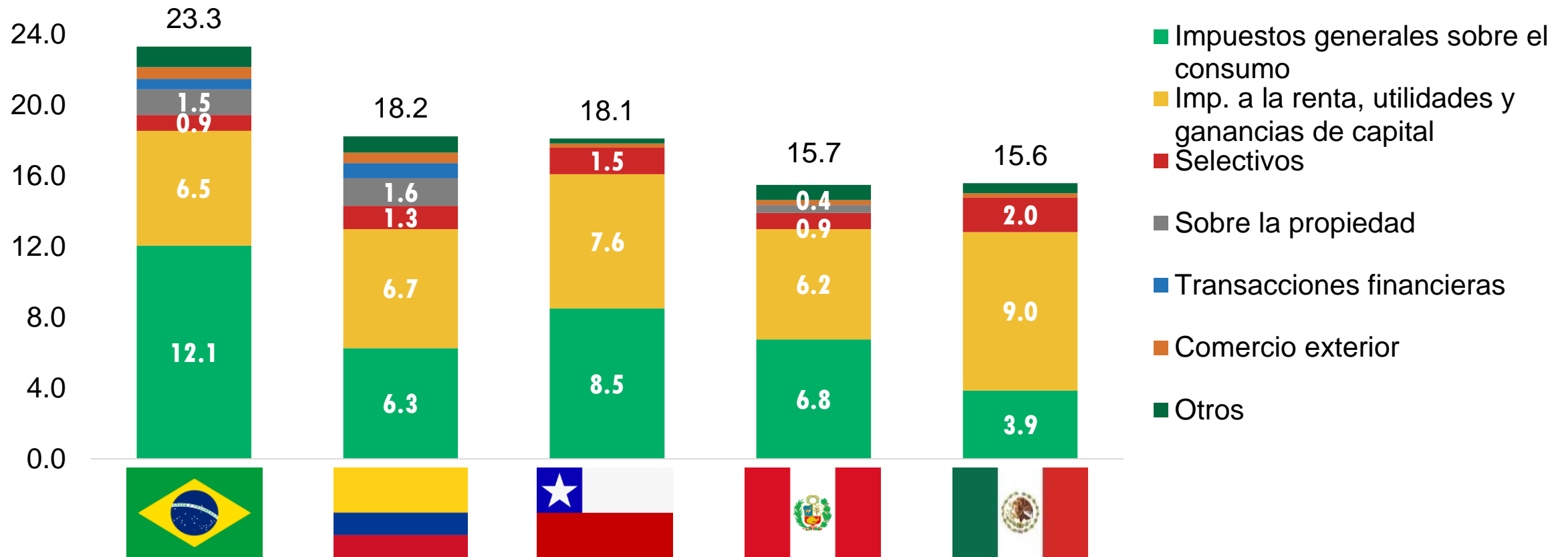


1/ No incluye seguridad social.

Fuente: CIAT, FMI. Elaboración: Macroconsult.

RECAUDAMOS MENOS EN INGRESOS Y UTILIDADES

Presión tributaria por país y tipo de impuesto^{1/}, 2015
(% de PBI)



1/ No incluye seguridad social.

Fuente: CIAT. Elaboración: Macroconsult.

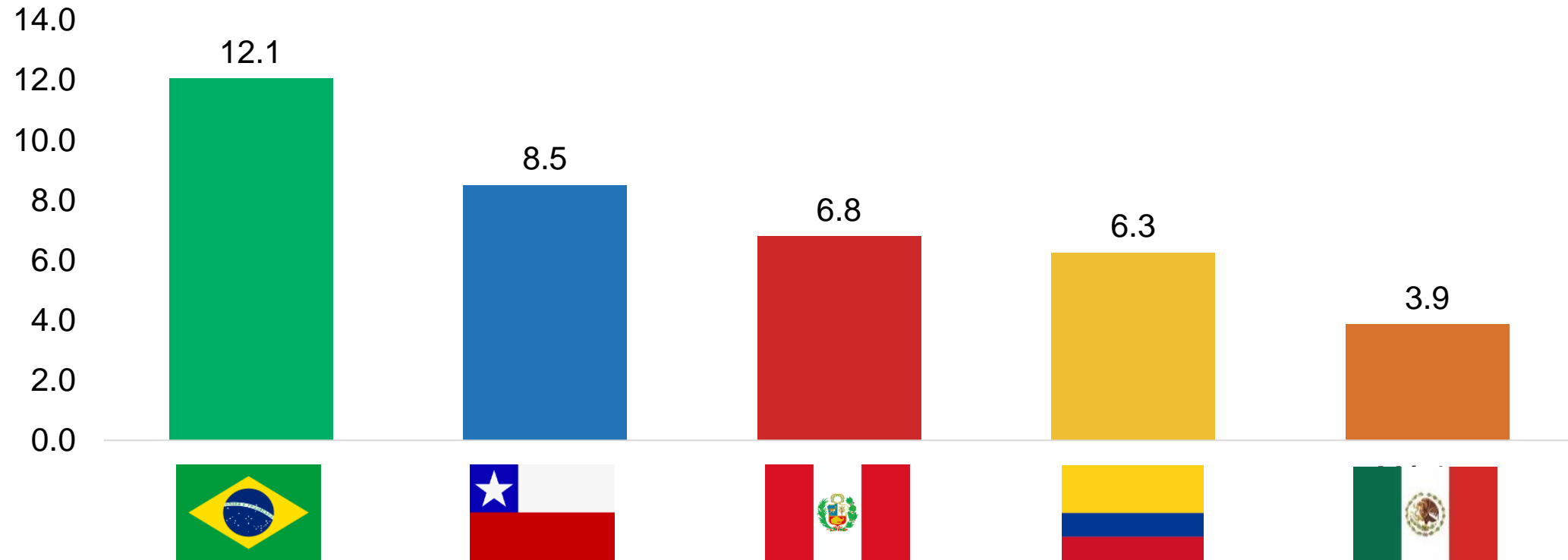
IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS (IGV)

TASA DEL IGV ES SIMILAR A NUESTROS VECINOS EN LA REGIÓN



Fuente: CIAT. Elaboración: Macroconsult.

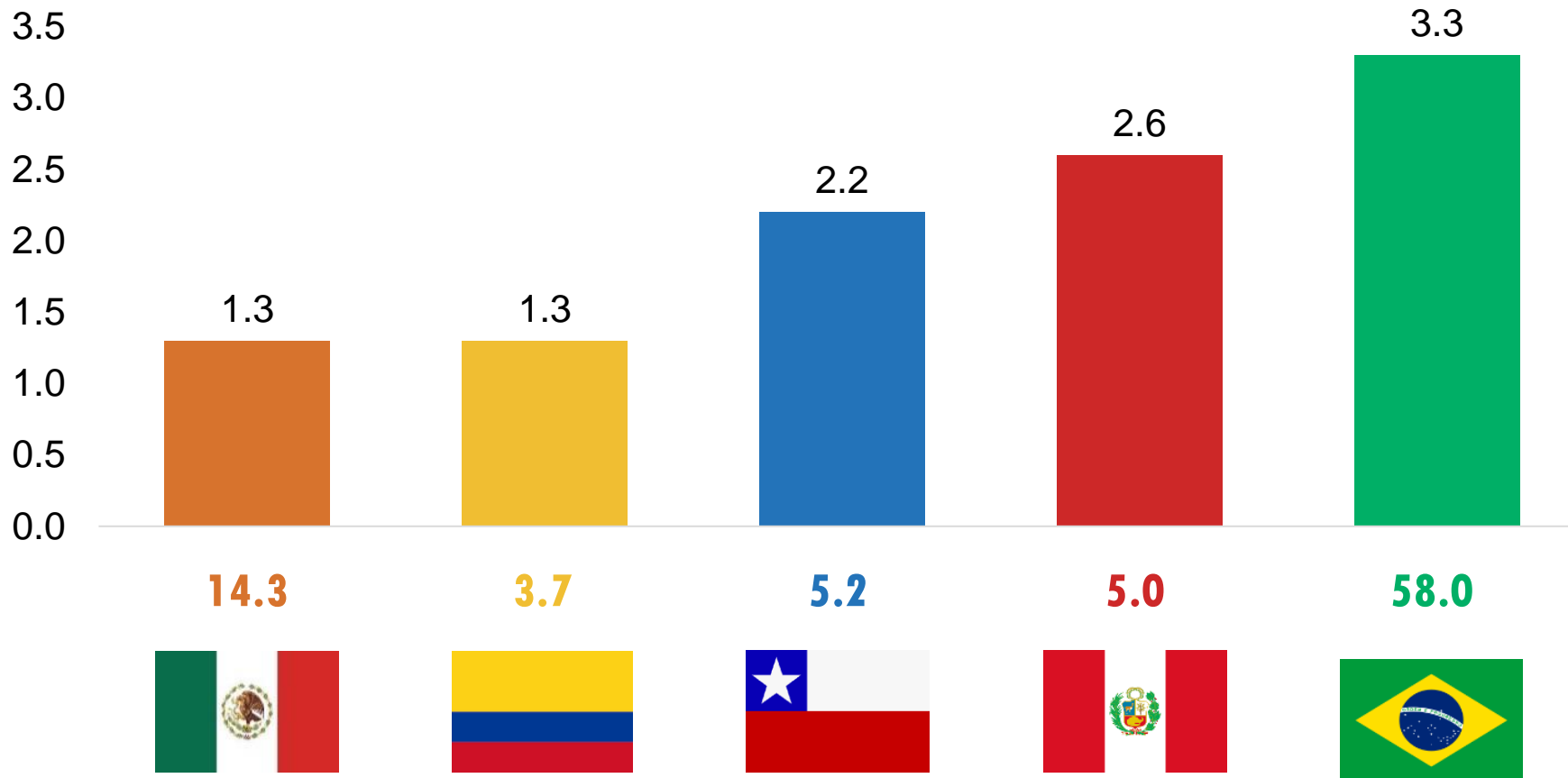
Recaudación por IGV^{1/}, 2015
(% del PBI)



Fuente: CIAT. Elaboración: Macroconsult.

COMPLEJO SISTEMA DE PAGO DE IGV RESULTA EN ALTA EVASIÓN DEL MISMO

Evasión de IGV (IVA) por país, 2015
(% de PBI)



Perú 2016: 36% de la recaudación potencial (S/ 22.5 mil millones)

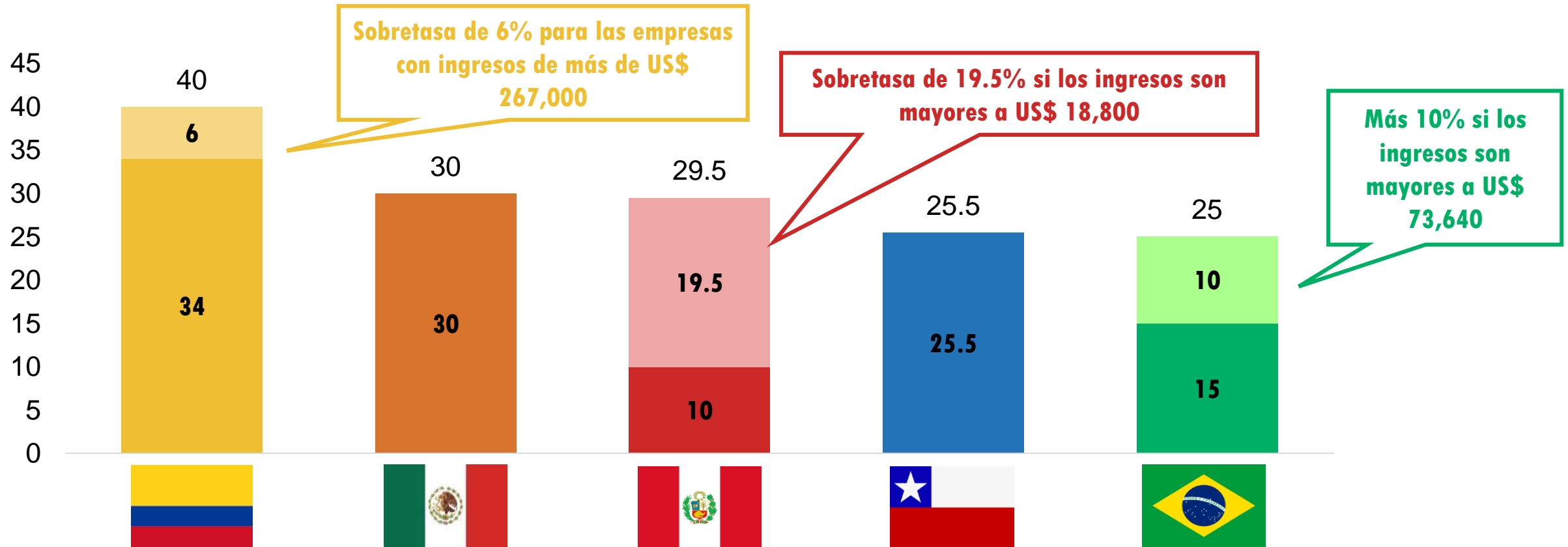
**Evasión de IVA
(US\$ miles de millones)**

IMPUESTO A LA RENTA

Impuesto a la renta empresarial

TASAS DE IMPUESTO A LA RENTA EMPRESARIAL

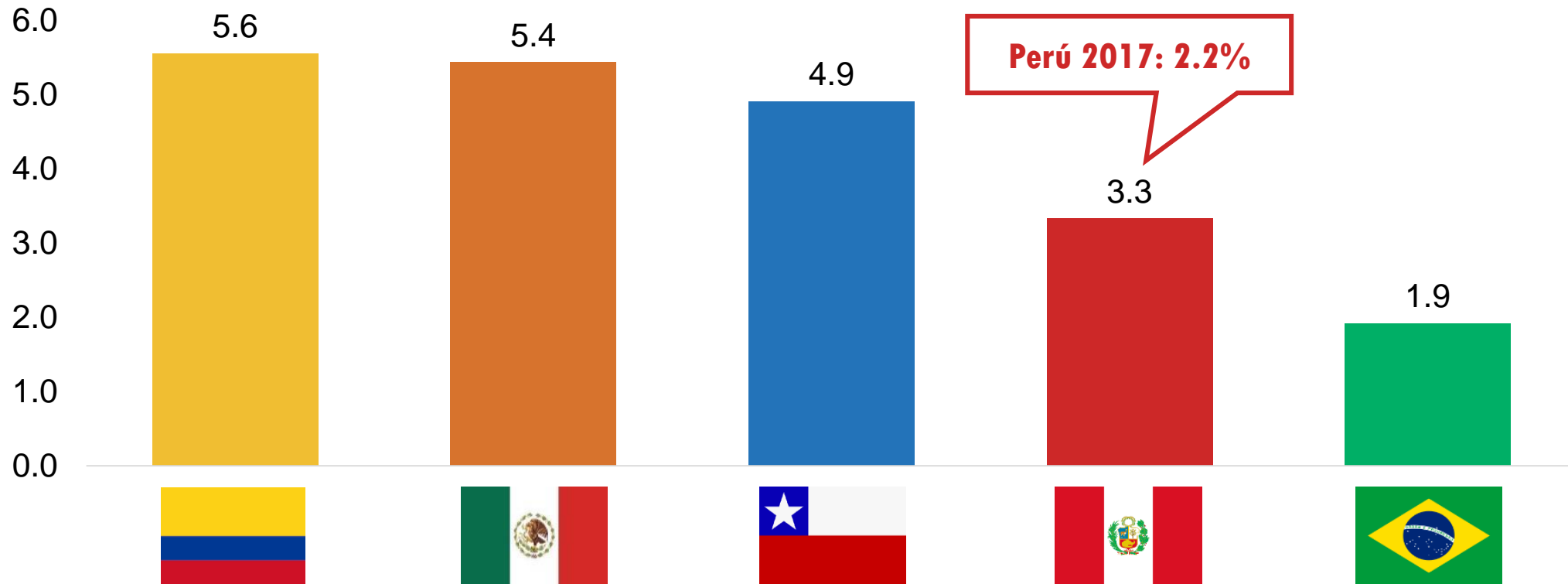
Impuesto a la renta empresarial (%)



Fuente: CIAT. Elaboración: Macroconsult.

RECAUDACIÓN POR IR EMPRESARIAL

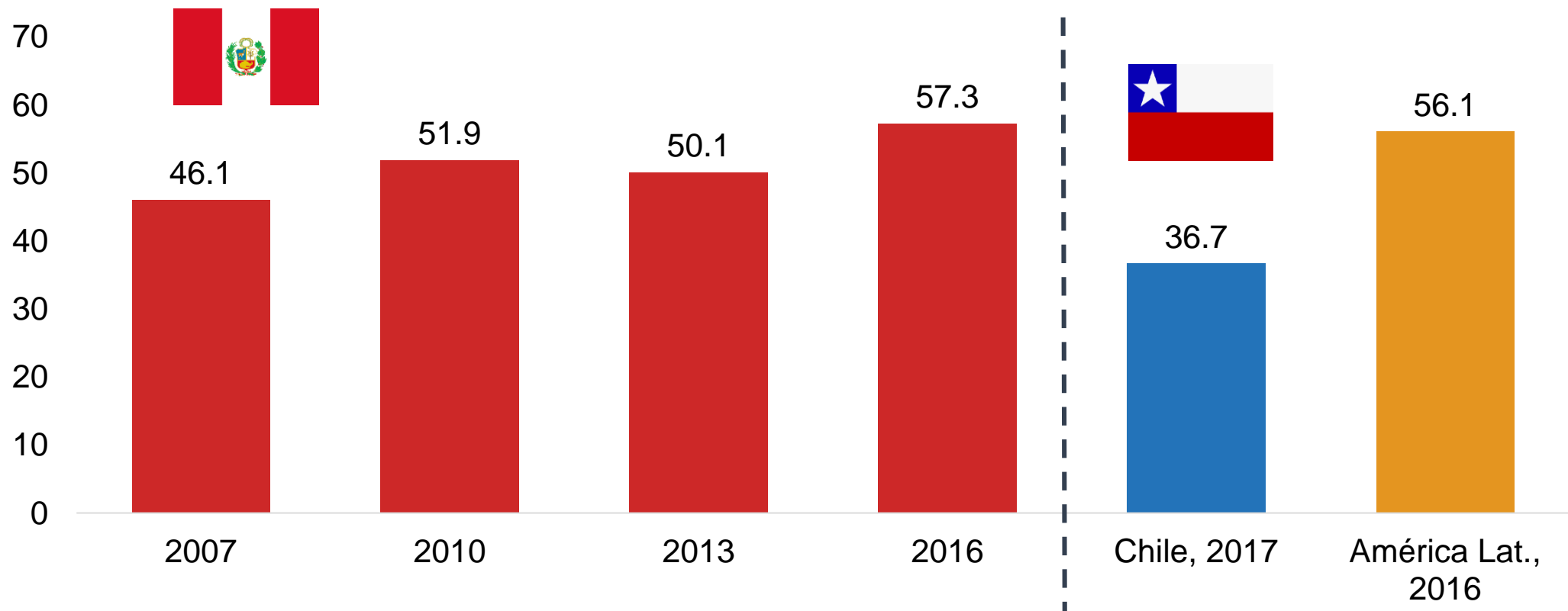
Recaudación por impuesto a la renta empresarial, 2015
(% del PBI)



Fuente: CIAT. Elaboración: Macroconsult.

ALTA EVASIÓN DE PAGO DE IR EMPRESARIAL

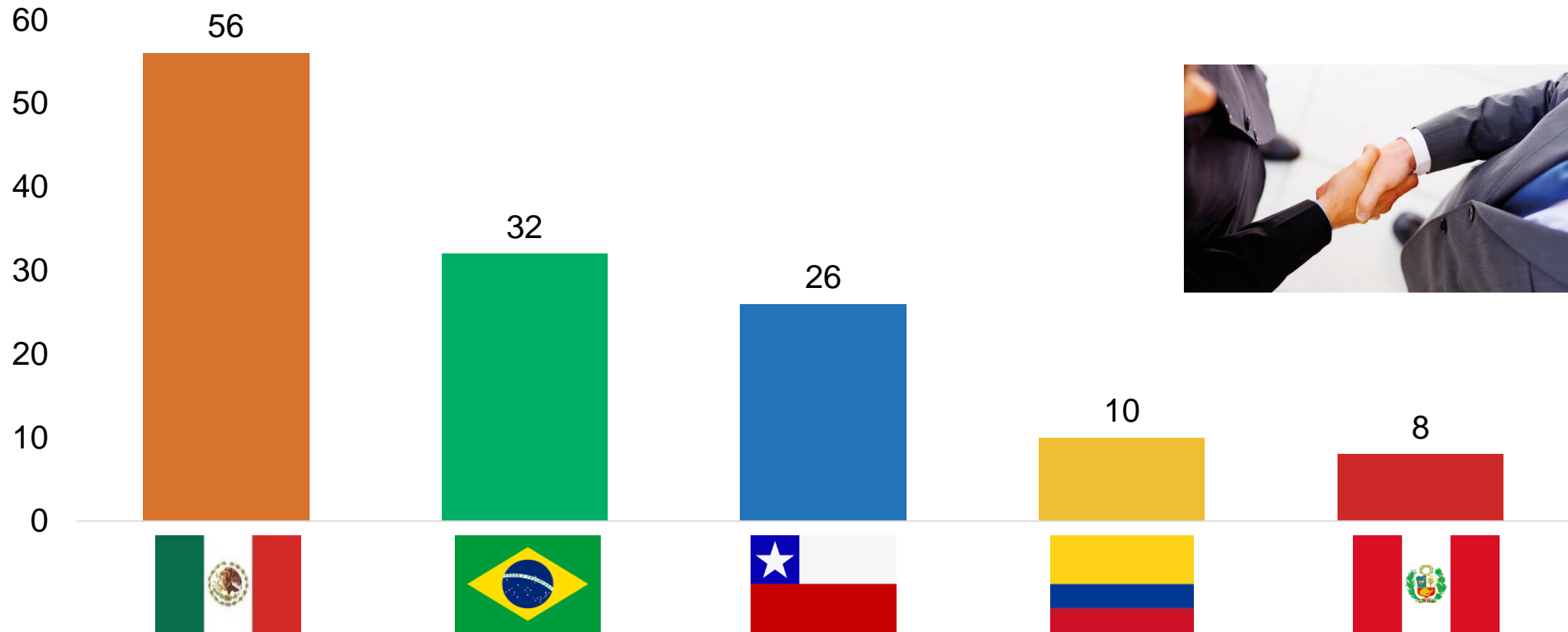
Incumplimiento del IR de tercera categoría
(% de la recaudación potencial)



Fuente: MEF, SII. Elaboración: Macroconsult.

POCOS ACUERDOS DE DOBLE IMPOSICIÓN REPRESENTAN UNA DESVENTAJA

Número de Convenios de Doble Imposición (CDI), oct-16

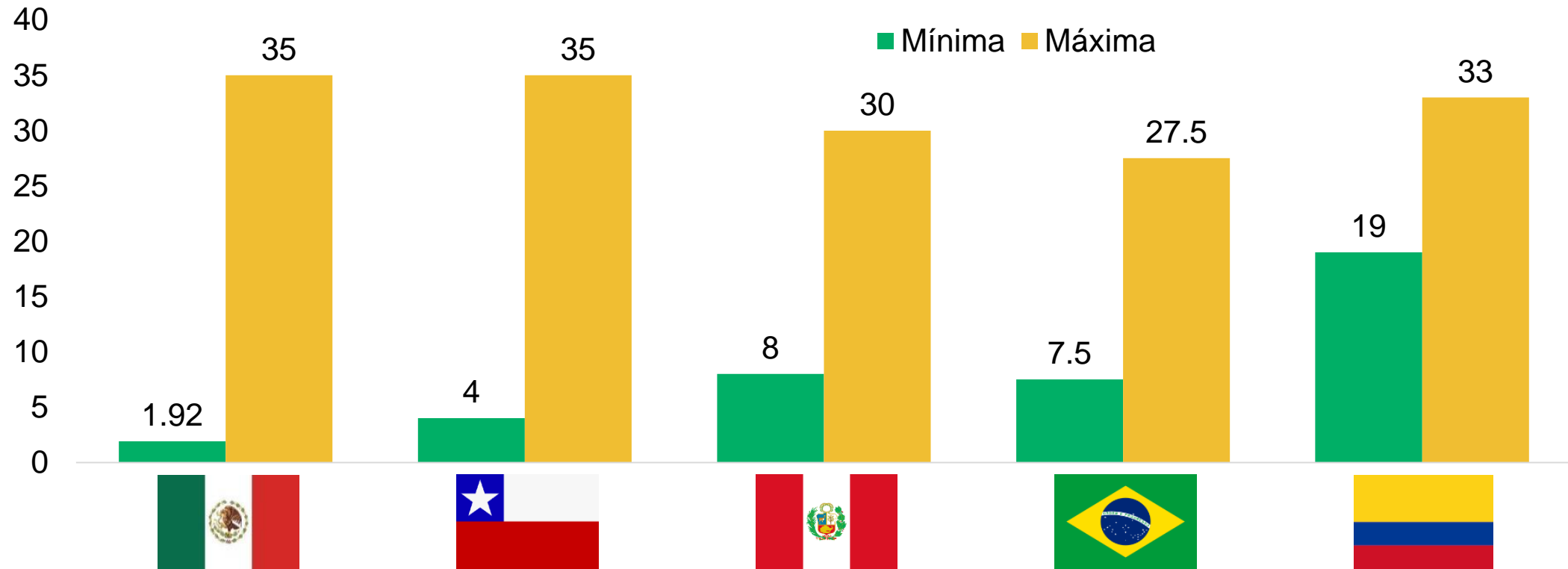


Fuente: CIAT. Elaboración: Macroconsult.

Impuesto a la renta personal

TASAS DE IR PERSONAL MÍNIMA Y MÁXIMA

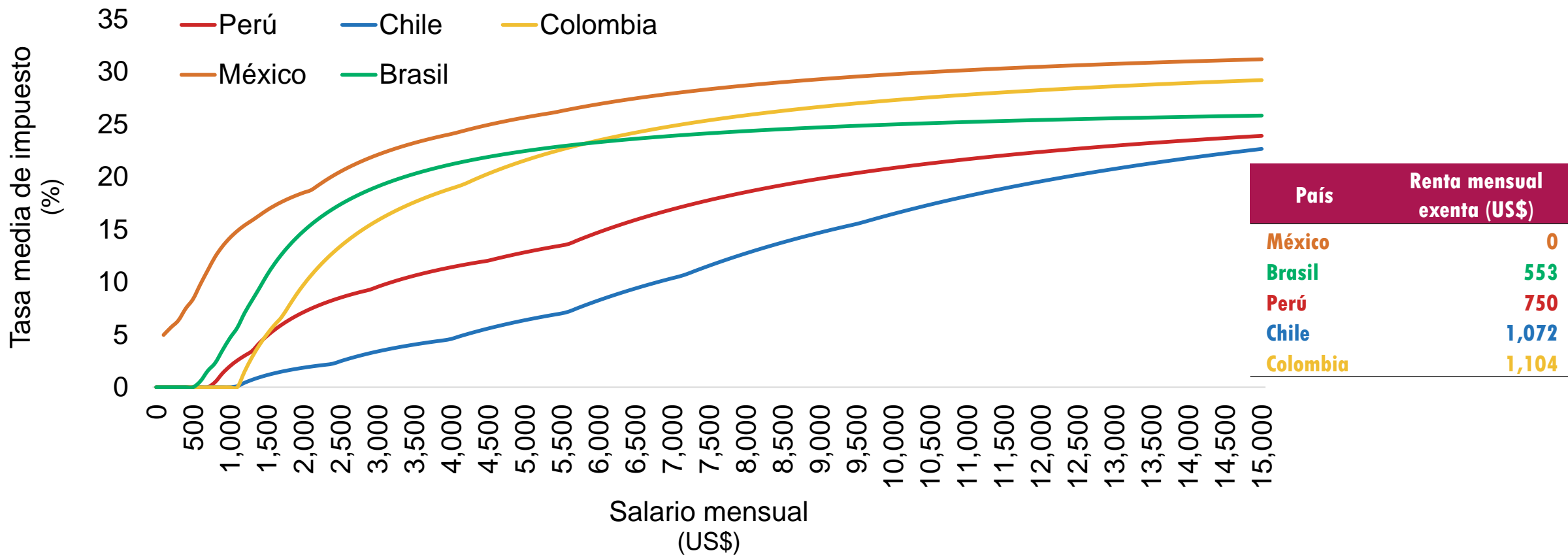
Tasas de mínima y máxima de impuesto a la renta personal (%)



Fuente: Sunat, ISS, DIAN, PWC, SAT, Bloomberg. Elaboración: Macroconsult.

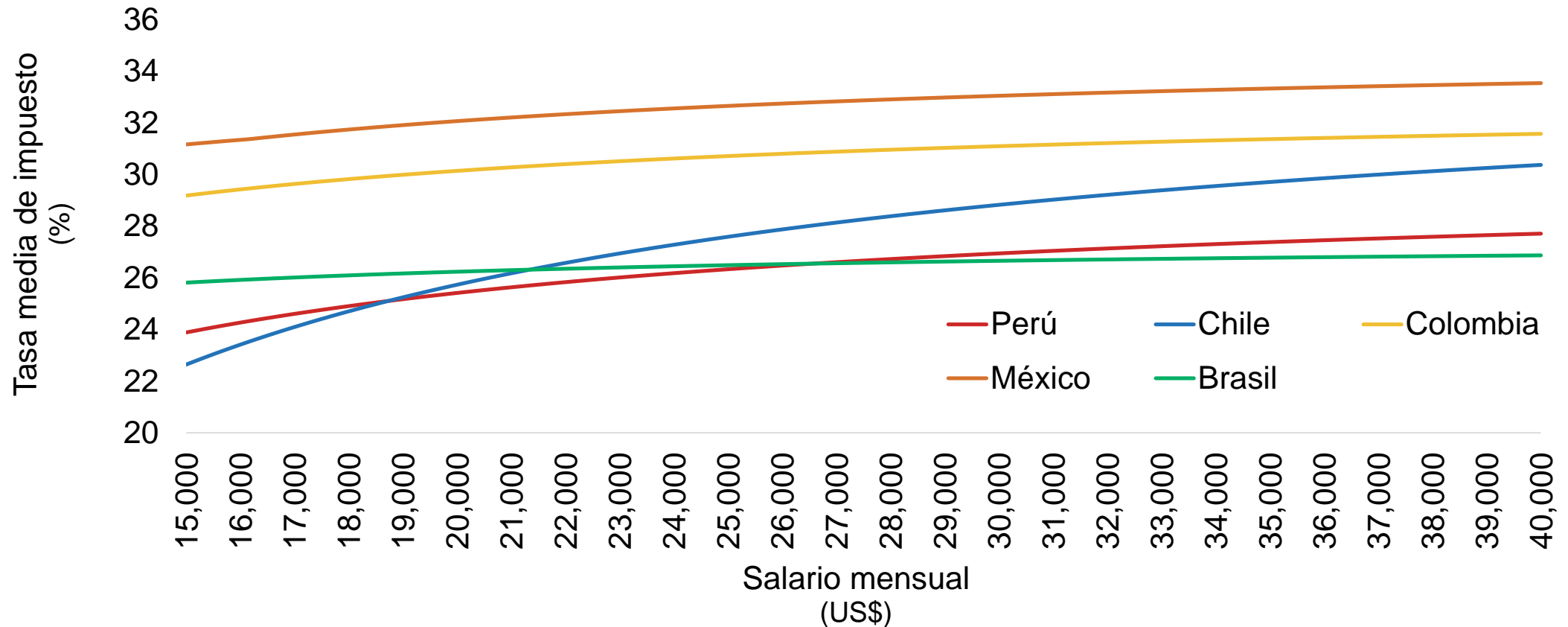
TASA MEDIA DE PAGO DE IR PERSONAL

Tasa media de impuesto a la renta personal de individuos con renta mensual menor a US\$ 15,000 (%)



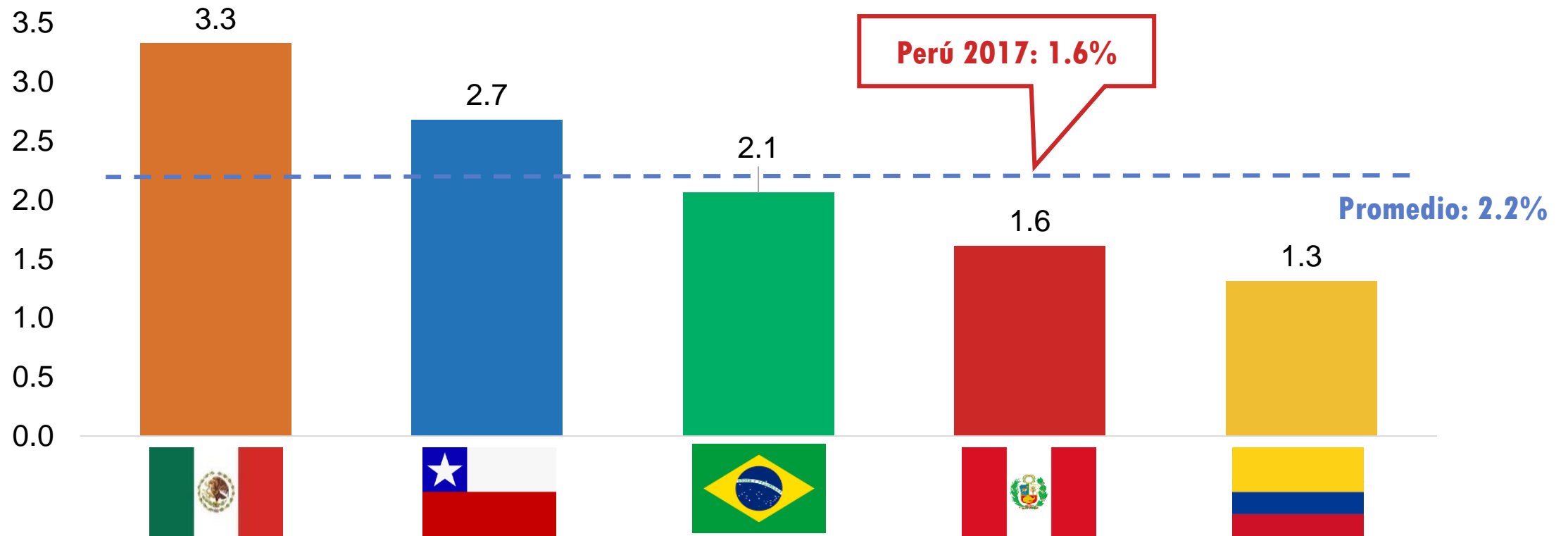
TASA MEDIA DE PAGO DE IR PERSONAL

Tasa media de impuesto a la renta personal de individuos con renta mensual mayor a US\$ 15,000 (%)



BAJÍSIMA RECAUDACIÓN DE ESTE IMPUESTO

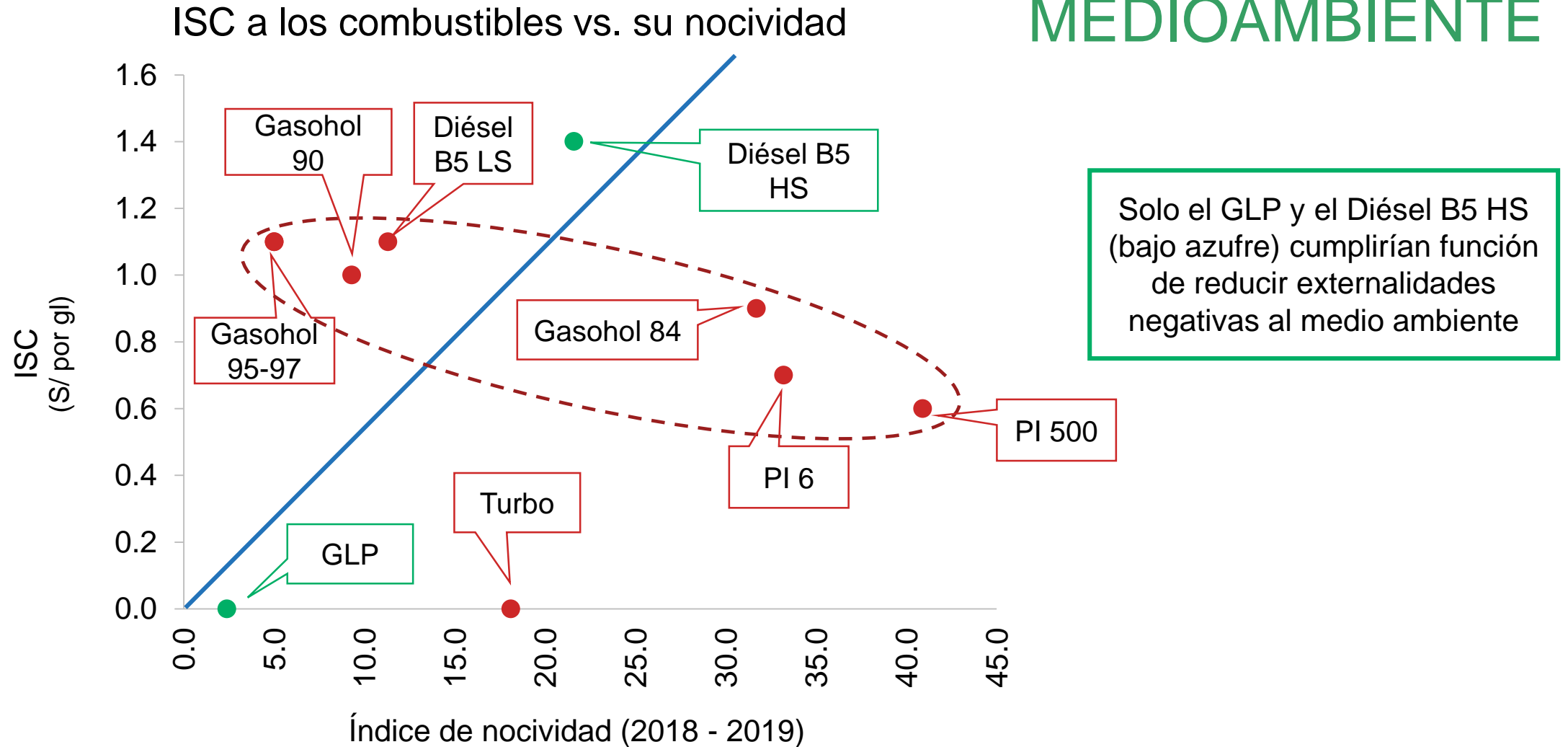
Recaudación por impuesto a la renta personal, 2015
(% del PBI)



Fuente: CIAT. Elaboración: Macroconsult.

IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO (ISC)

ISC A LOS COMBUSTIBLES NO CUMPLE FUNCIÓN DE CUIDADO AL MEDIOAMBIENTE





Contrabando

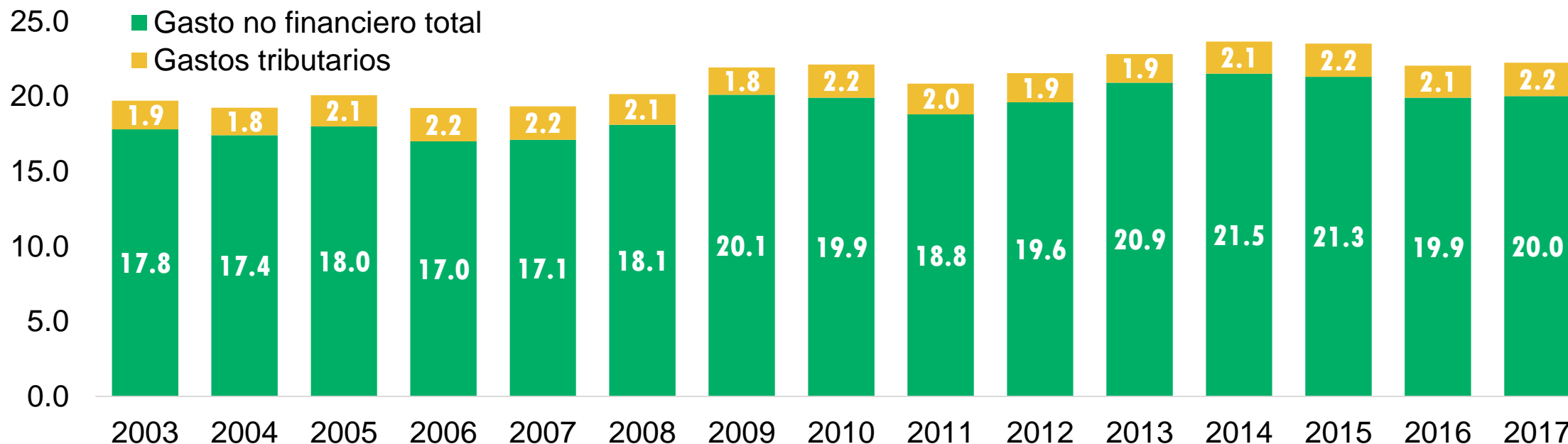
Informalidad



GASTOS TRIBUTARIOS

INTRODUCCIÓN: POLÍTICA FISCAL Y CUASIFISCAL

Gasto no financiero total y gastos tributarios del gobierno general
(% del PBI)



Fuente: BCRP, MEF. Elaboración: Macroconsult.

La **ejecución presupuestal en realidad no refleja todo el gasto del gobierno**: hace falta considerar los beneficios tributarios que existen en una economía y que no son visibles para el presupuesto público, pero que tienen objetivos similares al de un programa de gasto.

- Según **Surrey (1970)**, considerado el padre del concepto de gasto tributario, señala que este es todo aquel beneficio tributario que otorga el Estado.
- El **Fondo Monetario Internacional (FMI, 2007)**: los gastos tributarios deben reconocerse como beneficios que hacen que los tributos que pagan cierto grupo de agentes se aleja del código tributario que podemos denominar “normal”.
- En línea con lo señalado por el FMI, el **Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (MEF, 2002)** indica que los gastos tributarios pertenecen a “una amplia gama de instrumentos y canales de transmisión de efectos de naturaleza fiscal, excluidos por definición del presupuesto, que denominamos ‘política cuasifiscal’”

Relación de principales gastos tributarios, proyección 2018* (S/ millones)

Sectores	Impuestos					Total por sector		
	IGV	IRPN	IRPJ	Ad Valorem	Otros 1 /	S/ millones	% del total	
Agropecuario	987	0	249	0	0	1,236	11%	
Minería	146	0	2	0	0	148	1%	
Hidrocarburos	210	0	0	1	214	426	4%	
Manufactura	65	0	11	0	0	75	1%	
Construcción	76	0	0	0	0	76	1%	
Comercio	115	0	0	0	0	115	1%	
Transporte	436	0	0	0	0	436	4%	
Intermediación financiera	1,882	172	0	0	0	2,054	18%	
Educación	1,921	0	3	1	0	1,925	17%	
Salud	67	0	0	18	0	85	1%	
Cultura y deporte	47	0	0	0	0	47	0%	
Otros servicios	446	0	0	0	0	446	4%	
MYPE	186	0	0	0	0	186	2%	
Aplicación general	1,236	1,290	1,017	860	1	4,405	38%	
Total por	S/ millones	7,820	1,463	1,282	881	216	11,661	100%

*/ En este cuadro se han considerado los impuestos de Sunat del monto de gastos tributarios que algunos de ellos no fueron considerados para la clasificación.

Fuente: Sunat (2017).

- La literatura es, en general, crítica con los gastos tributarios ya que existen mejores medios para alcanzar los mismos objetivos. A pesar de esta disyuntiva entre la teoría y la práctica, existe un gran déficit de estudios sobre gastos tributarios en nuestro país, aunque haya una gran cantidad de este tipo de beneficios.
- En ese sentido, los investigadores deben enfocarse a responder las siguientes preguntas:
 - ¿El gasto tributario cumple con los objetivos propuestos en la ley que lo crea?
 - De ser afirmativa la primera pregunta, ¿los beneficios generados son mayores que la recaudación perdida?
 - ¿Se puede diseñar algún programa de gasto presupuestario que genere los mismos (o mayores) impactos?

Empresas**Encuestas**

Es necesario que el INEI las lleve a cabo anualmente para poder reconstruir su información financiera y conocer características de ellas, de sus dueños y sus trabajadores, tal como lo fue la EMYPE.

Información financiera

Disponibilidad para investigadores de la información financiera recogida por la SMV e incluso de las declaraciones de impuestos como contribuyentes de la mano de SUNAT.

Bases de datos de gobiernos subnacionales

Dado el sesgo de las evaluaciones de los beneficios tributarios hacia los impuestos con cobertura nacional, se requieren bases de datos con información económica y fiscal a nivel de distritos, provincias y regiones.

Información de gastos tributarios específicos

Estudios *ad hoc* a cargo del Estado para levantar datos de gastos tributarios específicos, por ejemplo como el caso de las exoneraciones tributarias a la selva.

EVALUACIÓN DE PRINCIPALES INCENTIVOS (1)

¿Se hubiera podido llegar al mismo resultado sin estos beneficios?
 ¿Contribuyó a la elevación de la calidad de la educación? ¿Sería mejor redireccionarlos hacia actividades de investigación?

¿Es realmente esta compensación un ingreso para el trabajador? ¿Podría ser considerado un canon?

¿Podríamos dedicarlo a mejorar la logística portuaria?

¿Se podrá mejorar la progresividad a través de un programa alternativo?

¿Se han alcanzado los objetivos de desarrollo que buscaba la ley de exoneraciones? ¿Se pueden desarrollar programas de gasto para compensar a las zonas beneficiadas en caso se elimine las exoneraciones? ¿Cuál es la viabilidad política de eliminar las exoneraciones?

Gasto tributario	Valor (Millones)
Inafectación de IGV a la importación y prestación de servicios por las instituciones educativas públicas o particulares	S/ 1,921
Inafectación del IR a las Compensaciones por tiempo de servicio	S/ 1,190
Beneficio de restitución arancelaria: <i>drawback</i>	S/ 857
Exoneración del IGV a los productos agrícolas nombrados en el anexo 1 de la Ley que crea dicho impuesto	S/ 826
Inafectación de IGV a los servicios de crédito efectuado por bancos	S/ 793
Inafectación de IGV a las pólizas de seguros de vida	S/ 613
Exoneración de IGV a la Amazonía	S/ 607
Inafectación de IGV a los juegos de azar y apuestas tales como las loterías, bingos, rifas, sorteos, y eventos hípicas	S/ 438

EVALUACIÓN DE PRINCIPALES INCENTIVOS (2)

Gasto tributario	Valor (Millones)
Exoneración del IGV a los servicios de transporte público de pasajeros dentro del país, excepto el transporte aéreo nombrados en el anexo 2 de la Ley que crea dicho impuesto	S/ 436
Diferimiento del IGV: Régimen especial y sectorial de recuperación anticipada	S/ 349
Diferimiento del IR: depreciación especial para edificios y construcciones	S/ 335
Exoneración de IR a fundaciones afectas y asociaciones sin fines de lucro	S/ 267
IR de 15% para agricultura	S/ 249
Inafectación del IR: drawback	S/ 239
Inafectación de IGV a los servicios de las AFP y los seguros para los trabajadores afiliados a las AFP	S/ 231
Exoneración de ISC a la venta de combustibles por las empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la Amazonía	S/ 214

¿Fue eficiente aplicar una depreciación especial para los edificios y construcciones?

¿Hubieran logrado multiplicar su valor exportado por nueve (entre 1999-2017) sin el beneficio tributario?

- Evaluar la efectividad de los gastos tributarios presenta los mismos problemas que evaluar el gasto público. Por ello, ante la ausencia de microdatos, se debe apelar a enfoques más heurísticos.
- Toda estrategia de racionalizar y eliminar gastos tributarios deberá considerar la existencia de grupos de poder que se resistirán al cambio. Por ello, se deben hacer al inicio de un gobierno o cuando la coalición de fuerzas en el Congreso lo permita.