

JUSTICIA TRIBUTARIA Y DESIGUALDAD EN EL PERÚ NUESTRO FUTURO EN RIESGO



Uno de los aspectos más visibles de la desigualdad en Perú es su sistema tributario. Algunos privilegiados tributan poco y disfrutan generosos e injustificados beneficios. En contraste, el ciudadano común y corriente es sobrecargado de impuestos para financiar un Estado que lo atiende tarde, mal y nunca. Pero la injusticia tributaria no es casual, pues refleja el poder que una élite ejerce sobre las políticas públicas, incluyendo la política tributaria.

Pese al crecimiento de la recaudación durante el auge económico (2003-2013), impulsado por los altos precios de las materias primas, se puede hablar de una “década tributaria perdida” en el Perú. Durante ese periodo, los Gobiernos fueron incapaces de reformar y fortalecer la recaudación, limitándose a disfrutar de los mayores ingresos, sin prever el fin del auge.

El panorama fiscal que ahora encara el país es complicado, y representa un serio desafío para el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, que deberá recuperar la recaudación a fin de evitar que el país sufra una crisis fiscal. Pero esta recuperación no puede basarse en falsas recetas. La base debe ser el principio de equidad: quienes más ganan deben ser quienes más aportan. Solo así podremos construir un sistema tributario sostenible.

Un sistema tributario más justo es indispensable para reducir las desigualdades y asegurar los derechos esenciales de los peruanos. Una recaudación efectiva y transparente se traduce en un país con buenos servicios de educación, salud y seguridad ciudadana, que elevan el bienestar de los ciudadanos. Un sistema tributario injusto, solo puede generar un país injusto.

GOLPEADOS POR EL FIN DEL AUJE

El fuerte incremento de la recaudación durante la pasada década fue un fenómeno pasajero.¹ Sin embargo, esta favorable coyuntura no fue aprovechada por las autoridades, que no emprendieron las necesarias reformas económicas y fiscales de fondo.

Del 2014 en adelante, la desaceleración económica y el fin del auge han afectado negativamente la recaudación. Tan solo el 2015, los ingresos tributarios del Gobierno fueron menores en S/16.000 millones a lo proyectado.² Con esa enorme suma podría haberse financiado 11 veces el programa de salud materno-neonatal en ese mismo año.

Parte de la pérdida de ingresos fiscales se explica también por las erradas políticas adoptadas por el Gobierno de Ollanta Humala, a partir del 2014, buscando reactivar la economía. Ello se expresó en normas como la Ley 30230, o “paquetazo ambiental” que rebajo los estándares ambientales, o la Ley 30296, que redujo la carga tributaria de las grandes

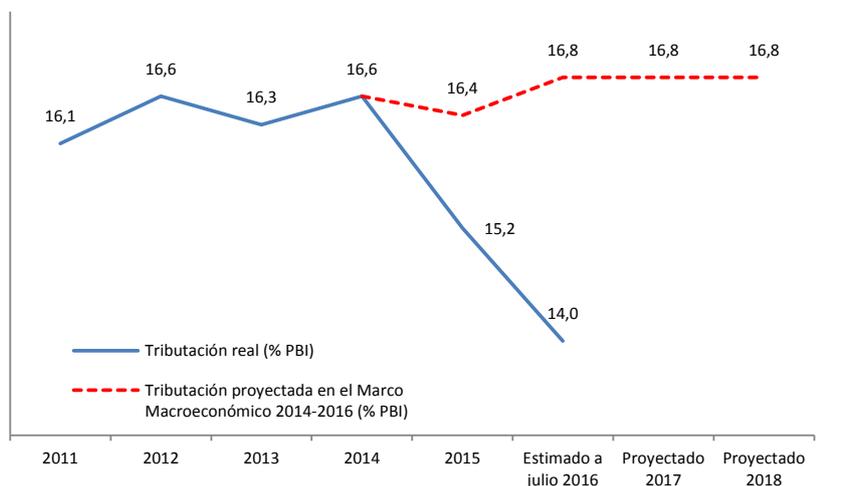
empresas. El resultado fue un costoso fracaso, que lejos de reactivar la economía, agravó la insuficiencia y regresividad del sistema tributario.

La recaudación ha continuado contrayéndose hasta llegar a niveles peligrosamente bajos, bordeando para mediados del 2016 apenas el 14% del PBI (ver Gráfico 1).³ Cambios urgentes se requieren para revertir este declive. Pero es necesario que dichos cambios apliquen criterios de justicia y transparencia para no agudizar los problemas de inequidad del sistema tributario peruano.

No está claro si las medidas de política económica anunciadas por el Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski lograrán revertir la caída en la recaudación.⁴ Están en peligro el balance fiscal y el financiamiento del presupuesto público para los próximos años. Para octubre del 2016, el déficit fiscal anualizado ya llegaba a 3,4% del PBI, el mayor observado en 16 años.⁵

Gráfico 1: Una recaudación golpeada por el fin del auge

La recaudación ha caído dramáticamente por la desaceleración económica y las rebajas de impuestos durante la gestión de Humala. ¿Podrá el Gobierno de PPK revertir esta situación?.



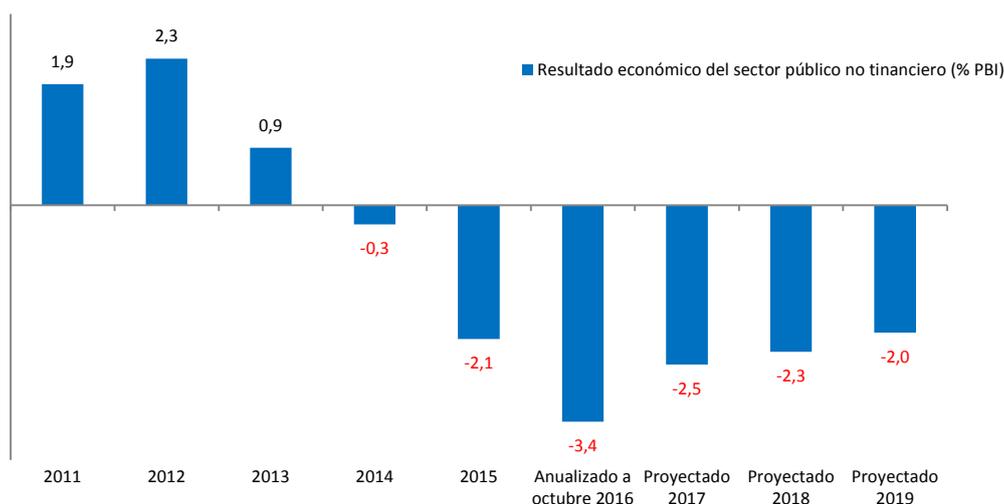
- 1 Banco Mundial (2016). *El Ciclo de Commodities en Latinoamérica: Espejismos y Dilemas*. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/EXTLACOFFICE/FCE/Resources/870892-1197314973189/Espejismos.pdf>. Consultado el 18 de octubre del 2016.
- 2 A partir de las proyecciones establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas en el Marco Macroeconómico Multianual 2014-2016, contrastadas con los resultados del Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019.
- 3 La República (2016). *Se llevará la presión tributaria de 14% a 17%, anuncia ministro Thorne*. Disponible en: <http://larepublica.pe/impres/politica/795645-se-lleva-la-presion-tributaria-de-14-17-anuncia-ministro-thorne>. Consultado el 18 de octubre del 2016.
- 4 Poder (2016). *El paquete tributario de PPK en la mira*. Disponible en: <https://poder.pe/2016/06/27/01178-el-paquete-tributario-de-ppk-en-la-mira-analisis/>. Consultado el 18 de octubre del 2016.
- 5 *Decreto Supremo N.º 272-2016-EF*. Disponible en: <http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2016/10/05/1437385-1.html>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

En estas condiciones, las proyecciones de reducción del déficit que el Gobierno ha planteado resultan poco factibles. El desbalance fiscal ya viene forzando un ajuste del presupuesto público. Como consecuencia, la inversión social y productiva podría

terminar pagando los platos rotos. Con ello, el país se arriesga a retroceder en áreas fundamentales como la reducción de la pobreza y la cobertura de programas sociales (ver Gráfico 2).

Gráfico 2: Del superavit al déficit, ¿quién paga los platos rotos?

La brecha entre el ingreso y el gasto fiscal será considerable en los próximos años y forzará a un ajuste del cinturón. ¿Quién garantiza que la inversión social se mantenga?.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - elaboración propia.

¿POR QUÉ ELEVAR LA RECAUDACIÓN?

Hay una relación directa entre el desarrollo y la existencia de un Estado fuerte, con un sistema tributario que lo financia adecuadamente. No es casual que los países que ocupan los niveles más altos, en los *rankings* socioeconómicos, tengan normalmente un alto nivel de recaudación fiscal (impuestos y contribuciones sociales). Tal es el caso de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico (OCDE), grupo al cual el Perú aspira a incorporarse en el 2021.

Aunque Perú mejoró sus indicadores sociales durante los años del auge, aún estamos muy rezagados, como se evidencia al comparar nuestro puntaje en el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas con países más desarrollados (ver Gráfico 3). Hoy, con una recaudación que se reduce, corre el riesgo de quedarse a medio camino y caer en la “trampa del ingreso medio”, como un país que no alcanzó el pleno desarrollo económico y social.⁶

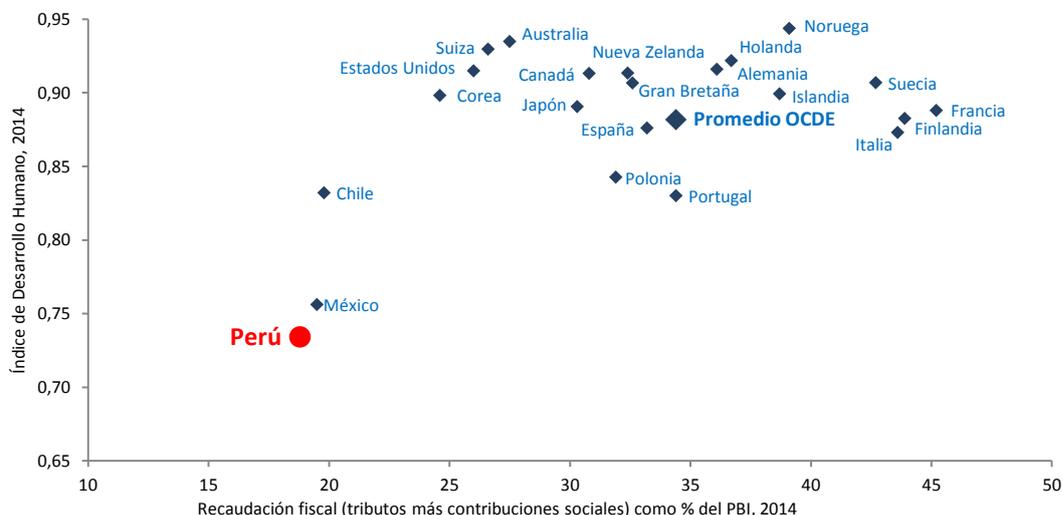
El problema es que el nivel de la recaudación en el Perú es significativamente inferior a los niveles OCDE. La presión tributaria promedio de este bloque de países (25,1% del PBI) supera largamente la del Perú.⁷ Con tan baja recaudación, será muy difícil financiar las inversiones económicas y sociales necesarios para ser aceptados en la OCDE.

6 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2015). *Estudio multidimensional del Perú-Volumen 1: Evaluación inicial. Mensajes principales*. Disponible en: https://www.oecd.org/dev/MDCR%20PERU%20Principales%20mensajes_FINAL.pdf. Consultado el 18 de octubre del 2016.

7 Datos sobre presión tributaria de 34 países miembros de la OED. Disponible en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

Gráfico 3: Aún lejos de la OCDE prometida

Si el Perú quiere seguir avanzando en su desarrollo económico y social, acercándose a los niveles de los países OCDE, tiene que aumentar su recaudación. No queda otra.



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – elaboración propia.

EL SISTEMA TRIBUTARIO: INSUFICIENTE, INCOMPLETO, INEQUITATIVO

La tributación en Perú padece múltiples limitaciones y deficiencias, y ello se refleja en tres problemas fundamentales: el sistema tributario es *insuficiente, incompleto e inequitativo*.

PRIMER PROBLEMA: INSUFICIENTE

Pese a la carga tributaria que asumimos los ciudadanos, nuestro nivel de recaudación es reducido para el crecimiento económico que hemos alcanzado y los niveles que aspiramos lograr. La presión tributaria del Perú (como porcentaje del PBI) es muy inferior a los niveles OCDE (ver Gráfico 4).

La OCDE ha sido explícita en señalar que los actuales niveles de recaudación del Perú son

inaceptablemente bajos y no permiten atenuar las desigualdades económicas ni fomentar el crecimiento.⁸ Organizaciones multilaterales se han manifestado en la misma línea, instando repetidamente al Perú a elevar el nivel de recaudación tributaria.⁹

Sin embargo, nuestra presión tributaria, lejos de aumentar, viene descendiendo y actualmente estamos en alrededor del 14% del PBI. No hemos cumplido la meta de llegar a 18% del PBI, según el Acuerdo Nacional del 2002, que fue suscrito por las principales organizaciones políticas y sociales.¹⁰ Casi 15 años después, continuamos lejos de dicha meta.

8 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2015). *Estudio multidimensional del Perú-Volumen 1: Evaluación inicial*. OCDE.

9 Fondo Monetario Internacional (2016). *Perú: Declaración al término de la misión sobre la Consulta del Artículo IV correspondiente a 2016*. Disponible en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2015/09/28/04/52/mcs061316>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

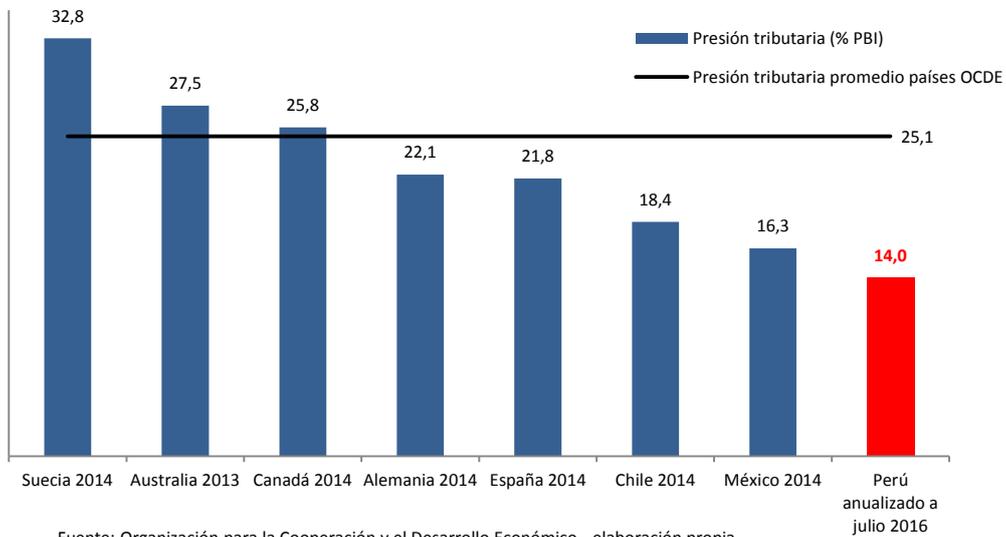
10 Acuerdo Nacional (2005). *Pacto de mediano plazo por la inversión y el empleo digno*. Lima: Acuerdo Nacional.



FOTO: CARLOS LY / OXFAM

Gráfico 4: Una presión tributaria que no alcanza

Aspiramos a ser admitidos en la OCDE en 2021. Sin embargo, no hay precedente de un país con un nivel de tributación tan bajo que haya sido aceptado.



SEGUNDO PROBLEMA: INCOMPLETO

El sistema tributario no cubre la totalidad de la economía. Existen numerosos sectores que, o no tributan, o no son debidamente fiscalizados.

Según diversos estudios, la economía informal o subterránea representaría entre el 20% y el 50% del PBI.¹¹ Ello se traduce en una enorme pérdida de recursos fiscales.

11 Machado, Roberto (2014). La economía informal en el Perú: magnitud y determinantes. En: *Apuntes 74, primer semestre 2014*. Lima: CIUP.

Pero la baja tributación en Perú no es exclusiva responsabilidad de la informalidad. Se explica en buena parte por los fenómenos de la **evasión** (reducir tributos de manera ilegal) y **elusión** (reducir tributos abusando y manipulando las normas, pero sin quebrantarlas).

Nos ubicamos entre los países de la región con mayores niveles de evasión, estimados en 2012 en 50% para el impuesto a la renta y 35% para el IGV.¹² Las pérdidas por evasión tributaria y contrabando son monumentales, estimándose en alrededor del 7,5% del PBI.¹³ Para el 2016, ello equivaldría a unos **S/50.000 millones, dos veces todo el presupuesto para la educación pública.**

La elusión tributaria, aunque técnicamente es legal, es también un serio problema, pues las empresas multinacionales buscan sistemáticamente explotar imprecisiones y omisiones en los mecanismos y reglas fiscales.¹⁴

TERCER PROBLEMA: INEQUITATIVO

El sistema tributario no asegura que quienes más ingresos perciban sean quienes más aporten. El reparto de las cargas fiscales está distorsionado en favor de sectores que disfrutan de un trato privilegiado que no se justifica.

Ejemplo de ello es el régimen de exoneraciones y otros beneficios tributarios, que son una herramienta para fomentar y proteger a determinados sectores y actividades. Pero hay demasiados casos de exoneraciones cuyo costo-beneficio no queda claro. ¿Se benefician quienes deberían? Se estima que el costo fiscal de todas las exoneraciones, inafectaciones y

tasas tributarias reducidas en el 2016 equivaldrá a **2,1% del PBI, cifra equivalente a unos S/14.000 millones y superior al presupuesto para salud.**¹⁵

Asimismo, para construir un sistema tributario más justo, el grueso de la carga debe recaer en los impuestos directos que gravan los ingresos y la riqueza. Pero en Perú, el peso del impuesto a la renta dentro de la recaudación es reducido. En 2015, se recaudó por este concepto el 6,3% del PBI. En los países OCDE, se recaudó en promedio cerca del doble (11,5% del PBI).¹⁶

Esta disparidad es más marcada en el caso del impuesto a la renta de las personas, que en Perú apenas representó el 1,7% del PBI en 2015, la quinta parte de lo recaudado en los países más desarrollados. Pero además el impuesto a la renta de las personas está mal enfocado, pues quienes mayormente tributan no son quienes mayores ingresos tienen. Se estima que hasta el 85% de lo recaudado por este impuesto es pagado por trabajadores y empleados de planillas.¹⁷ Así, las personas con mayores ingresos paradójicamente tienen una presión tributaria baja, con una tasa efectiva del impuesto a la renta de las personas que en el 2011 apenas superaba el 5%.¹⁸

Otra evidencia de inequidad es el fuerte peso de los impuestos indirectos, como el impuesto general a las ventas (IGV), o el impuesto selectivo al consumo (ISC). Estos impuestos "ciegos" gravan el consumo y la actividad indiscriminadamente, afectando principalmente a los más pobres, quienes gastan en bienes y servicios gravados la mayor parte de sus ingresos.

12 Presidencia del Consejo de Ministros (2013). *Reforma Tributaria-Reformar para crecer*. Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/reformas/wp-content/uploads/2013/08/REFORMA-TRIBUTARIA.pdf>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

13 Cámara de Comercio de Lima (2016). *Según la OCDE, alta evasión fiscal afecta al desarrollo y al crecimiento inclusivo*. Disponible en: <http://www.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/iedep-revista/iedep.%20070316.pdf>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

14 OXFAM-CEPAL (2016). *Tributación para un crecimiento inclusivo*. Santiago de Chile: OXFAM-CEPAL.

15 Ministerio de Economía y Finanzas (2015). *Marco Macroeconómico Multianual 2016-2018*. Lima: MEF.

16 Arias, Luis; Miguel Pecho y Fernando Velayos (2016). *Documento de política tributaria 2016-2021*. Lima: CIES.

17 Machado, Roberto (2015). *Política fiscal, equidad y el rol del FMI en el Perú*. Lima: OXFAM.

18 OXFAM-CEPAL (2016). *Tributación para un crecimiento inclusivo*. Santiago de Chile: OXFAM-CEPAL.

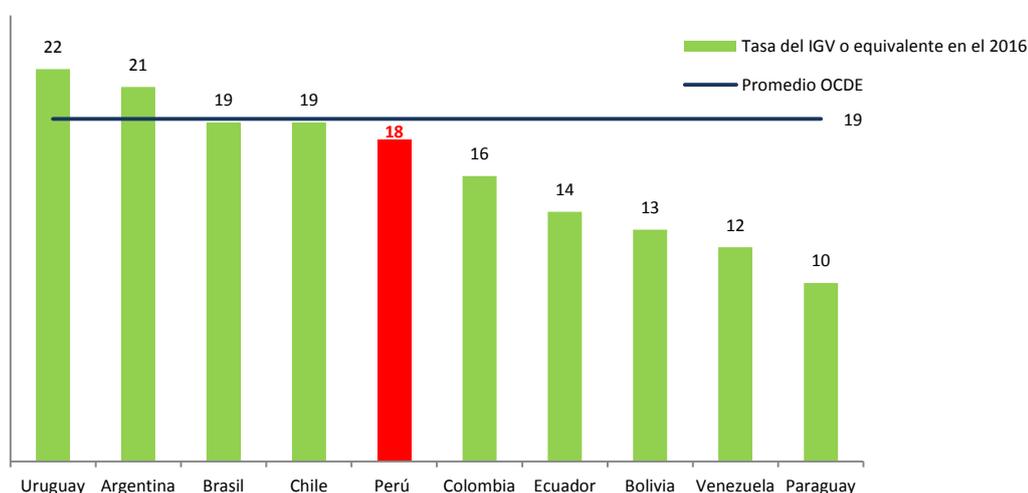
EL PROBLEMA CON EL IGV

Un problema central de la tributación es el fuerte peso de los impuestos indirectos (como el IGV o el ISC), que afectan a los consumidores y usuarios, particularmente a los más pobres. Así, es frecuente el reclamo de rebajar la tasa del IGV, la cual se ubica a medio rango entre los países vecinos y ligeramente por debajo del promedio de los países OCDE (ver Gráfico 5).

El Gobierno de Kuczynski apunta a que gradualmente el IGV descienda del 18 al 15%.¹⁹ Aunque esta medida podría considerarse como positiva, es necesario tener en cuenta su real impacto sobre la recaudación, los precios y la formalización.²⁰

Gráfico 5: A medio camino con el IGV

Al 2016, la tasa del IGV en Perú tiene un nivel intermedio dentro de la región y está ligeramente por debajo del promedio de los países OCDE.



Fuente: KPMG, Inde Consultores, Cámara de Comercio de Lima - elaboración propia.

Se estima que por cada punto porcentual de reducción del IGV, se deja de recaudar 0,5% del PBI, unos S/3000 millones, lo que equivale a **cinco veces el presupuesto del Ministerio de Salud para el tratamiento del TBC/VIH-SIDA**.

La última vez que se rebajó el IGV (año 2011), no hubo impacto negativo sobre la recaudación, pero Perú disfrutaba entonces de un fuerte crecimiento económico. En contraste, hoy en día, enfrentamos una desaceleración económica y una recaudación anémica.²¹

19 La República (2016). *PPK: IGV bajará sin descuidar la recaudación*. Disponible en: <http://larepublica.pe/impresapolitica/789451-ppk-igv-bajara-sin-descuidar-la-recaudacion>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

20 La República (2016). *Banco Mundial dice que la reducción del IGV debe darse con cautela*. Disponible en: <http://larepublica.pe/impresaeconomia/791467-banco-mundial-dice-que-la-reduccion-del-igv-debe-darse-con-cautela>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

21 SUNAT (2016). *Informe mensual de recaudación, agosto 2016*. Disponible en: http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/boletines_mensuales.html. Consultado el 18 de octubre del 2016.

Si no se compensa, la rebaja del IGV aumentará el déficit fiscal.²² Por ello, la rebaja del IGV debe acompañarse con medidas que compensen la pérdida de ingresos fiscales.

Tampoco hay seguridad de que reducir el IGV estimule la formalización o reduzca los precios.^{23 24} Casos como el de los medicamentos oncológicos, exonerados del IGV pero que no bajaron precios, demuestran que una rebaja sin fiscalización no beneficia al público.²⁵

Quizás en ningún otro aspecto la inequidad fiscal sea tan evidente como en el tratamiento de las deudas tributarias. La diferencia en el trato al pequeño y al grande escandaliza. Las grandes empresas, avaladas por abogados y contadores, prolongan sus deudas por años, rehusándose a pagar y judicializando sus procesos. Se valen de recursos e influencias que un pequeño contribuyente no tiene.

Para el 2016, los grandes deudores tributarios habían acumulado miles de millones en tributos no pagados, moras y multas, con procesos judiciales que en algunos casos se han arrastrado por más de una década.²⁶

“EL CLUB DE LOS DEUDORES”

Entre los deudores tributarios destaca un grupo selecto de grandes empresas, que ha sido calificado como el “Club de los Deudores”, pues cuenta con abundantes recursos para contratar especialistas tributarios y legales, y extender sus reclamos y demandas indefinidamente. A julio del 2016, las 50 mayores empresas deudoras acumulaban un aproximado de tributos no pagados de S/15.600 millones, **cifra mayor a todo el presupuesto del sector salud para ese año.**²⁷ Estas compañías han judicializado sus deudas a través de casi 800 procesos, bloqueando el pago de sus obligaciones.

22 BBVA Banco Continental (2016). *Situación Perú, tercer trimestre 2016*. Disponible en: https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2016/08/cap_01.pdf. Consultado el 18 de octubre del 2016.

23 Urljevic, Mirko (2016). *¿Es conveniente la reducción del IGV?*. Disponible en: <http://pad.edu/2016/07/18/es-conveniente-la-reduccion-del-igv/>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

24 Radio Programas del Perú (2011). *Aseguran que reducción del IGV no se trasladará al consumidor final*. Disponible en: <http://rpp.pe/economia/economia/aseguran-que-reduccion-del-igv-no-se-trasladara-al-consumidor-final-noticia-335278>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

25 Alva, Mario (2011). *Los proyectos de rebaja de las tasas del IGV Y DEL ITF: ¿Resultan convenientes en el contexto actual?*. Disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/blogdemarioalva/2011/02/14/los-proyectos-de-rebaja-de-las-tasas-del-igv-y-del-itf-resultan-convenientes-en-el-contexto-actual/>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

26 IDL Reporteros (2015). *Sunat gana en millonario litigio contra Telefónica*. Disponible en: <https://idl-reporteros.pe/sunat-gana-en-millonario-litigio-contra-telefonica/>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

27 Ojo Público (2016). *El Club de los Deudores del Estado*. Disponible en: <http://ojo-publico.com/sites/apps/el-club-de-los-deudores/>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

Telefónica del Perú destaca por ser la mayor deudora, al acumular al 2016 casi S/7000 millones de tributos impagos y mantener procesos con el fisco que en algunos casos se remiten a los años 90.²⁸ Telefónica ha recurrido sistemáticamente al reclamo y judicialización de sus deudas tributarias, que la compañía justifica por albergar discrepancias con el criterio manejado por la administración tributaria, manteniéndolas así en situación de no exigible.²⁹ Sorprendentemente, pese a esta situación, Telefónica no tuvo problemas para renovar su concesión en telecomunicaciones en el 2013.³⁰

La falta de firmeza del Estado frente a los grandes deudores es otro aspecto de la inequidad. El Gobierno de Kuczynski ha anunciado que buscará solucionar el problema de las grandes deudas tributarias. La pregunta es si esta solución será transparente o se traducirá en un tratamiento benévolo para las grandes empresas. Sería inaceptable que mientras el pequeño contribuyente se ahoga entre fiscalizaciones y demandas, se otorgue al grande un trato privilegiado.

EL PANORAMA PARA EL GOBIERNO 2016-2021

Kuczynski llegó al poder con una propuesta tributaria que apostaba por reducir tasas, a fin de reactivar la economía y ampliar la formalización, lo que en teoría se traduciría en una mayor recaudación.³¹ Así esperaba contar con recursos suficientes para sus ambiciosas metas de inversión social y productiva.

El deterioro de la situación económica y fiscal ha impuesto una dosis de realismo a los planes de Kuczynski. Ello se ha reflejado en el pedido de facultades legislativas presentado al empezar su gestión y aprobado por el Congreso en setiembre del 2016.³² Un componente central del pedido de facultades es el capítulo de "Reactivación Económica y Formalización", que propone medidas como la rebaja del IGV, el incremento del impuesto a la renta de las empresas, un régimen tributario específico para micro y pequeñas empresas, sincerar la deuda tributaria y una amnistía para la repatriación de capitales no declarados.³³

La lectura preliminar de las medidas propuestas arroja un panorama mixto. Por un lado, medidas claramente positivas, como el retorno de la tasa del IR corporativo a 30%, del 28% que es actualmente. Por otro lado, medidas como la rebaja del IGV, que en principio son progresistas, pero que podrían ser distorsionadas. Finalmente, hay medidas que preocupan, pues apuntarían a favorecer a grandes intereses económicos. Tal es el caso de la reducción de la deuda tributaria de las grandes empresas y la amnistía a la repatriación de capitales.

Mucho dependerá de cómo se implementen estas medidas, a fin de generar un sistema tributario más eficiente y equitativo. Si las medidas son diseñadas y aplicadas sin transparencia, podrán ser manipuladas en favor de sectores privilegiados, y a la larga resultar inefectivas o contraproducentes.

28 Semana Económica [2016]. *Deudas impugnadas o en proceso judicial de Telefónica y Claro con la Sunat superan los S/. 7.000 millones*. Disponible en: <http://semanaeconomica.com/article/legal-y-politica/marco-legal/188633-telefonica-y-claro-deben-mas-de-s-7000-millones-a-la-sunat/>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

29 Tribunal Constitucional (2015). *Resumen de noticias-23 de setiembre 2015*. Disponible en: http://www.tc.gob.pe/resumenes/2015/setiembre/Resumen_23092015.pdf. Consultado el 18 de octubre del 2016.

30 Andina [2013]. *Telefónica aceptó todas las exigencias planteadas por el Estado peruano para renovar contrato*. Disponible en: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-telefonica-acepto-todas-las-exigencias-planteadas-por-estado-peruano-para-renovar-contrato-ampliacion-444344.aspx>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

31 Peruanos por el Cambio (2016). *Plan de Gobierno 2016-2021*. Disponible en: <http://ppk.pe/documentos/plandegobierno.pdf>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

32 El otorgamiento de las facultades legislativas fue aprobado por periodo de 90 días.

33 *Ley 30506*. Disponible en <http://www.congreso.gob.pe/autografas/>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

¿NOS ALCANZARÁ CON UNA PRESIÓN TRIBUTARIA DE 17%?

El Gobierno es consciente de la necesidad de incrementar los ingresos fiscales. Por ello plantea elevar la presión tributaria del 14% actual al 17% de PBI en 2021.³⁴

Si bien es positivo elevar la tributación, esta propuesta presenta problemas:

- Renuncia a la meta de 18% del PBI de presión tributaria como mínimo, planteada en el Acuerdo Nacional del 2002.
- Está por debajo del mínimo de presión tributaria recomendado por agencias multilaterales como el FMI, para garantizar el financiamiento de la inversión social.³⁵
- La meta del 17% del PBI es apenas 0,4% mayor de lo que se logró en los mejores años del auge de precios de las materias primas.
- Está muy por debajo del nivel mínimo de presión tributaria de los países OCDE (25,1% del PBI), grupo al cual el Perú aspira sumarse en 2021.
- Para llegar al 17% del PBI el 2021, sería necesario un incremento anual del 0,6% de la presión tributaria, lo que solo se logró en los mejores años del auge económico.³⁶

Lo más preocupante es que incluso si logramos la meta del 17% de presión tributaria, probablemente no será suficiente para cumplir las promesas del Gobierno en el campo del desarrollo económico y social.

LA BRECHA FISCAL ENTRE LAS PROMESAS Y LA REALIDAD

La presentación del primer gabinete de Kuczynski ante el Congreso de la República fue también la oportunidad para conocer en detalle sus planes al 2021.³⁷ Ciertamente, son objetivos ambiciosos: erradicación de la pobreza extrema, creación de tres millones de empleos, reducir a la mitad la desnutrición infantil, 100% de cobertura del servicio de agua en zonas urbanas, entre otros.

Es elogiable que el Gobierno haya asumido estas metas, pues su cumplimiento elevará el nivel de vida de millones de compatriotas. Pero para

cumplir estos objetivos no solo se necesita voluntad y esfuerzo. Se requieren recursos, difíciles de obtener sin una tributación apropiada.

Una estimación preliminar del costo de mayor inversión en educación, salud, agricultura e infraestructura, indica que su financiamiento podría demandar anualmente un monto adicional de US\$9000 millones, equivalente a 4,5% del PBI. Ello demandaría una presión tributaria por encima del 17% que el Gobierno se ha planteado como meta.

34 Andina (2016). *Texto completo de la exposición del Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso*. Disponible en: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-texto-completo-de-exposicion-del-presidente-del-consejo-ministros-ante-congreso-626864.aspx>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

35 Andina (2012). *FMI recomienda a Perú alcanzar meta de 18% de presión tributaria para financiar proyectos sociales*. Disponible en: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-fmi-recomienda-a-peru-alcanzar-meta-18-presion-tributaria-para-financiar-proyectos-sociales-441139.aspx>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

36 Acorde a los datos oficiales de la SUNAT sobre ingresos tributarios del Gobierno central.

37 Presidencia del Consejo de Ministros (2016). *"Exposición del presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala Lombardi, ante el Congreso de la República"*. Lima: PCM.

Costo estimado de una mayor inversión productiva y social		
Compromiso de inversión	Costo anual estimado al 2016 (US\$ millones)	Costo anual estimado al 2016 (% PBI)
Inversión en educación En el año 2002, se asumió el compromiso de elevar la inversión en educación a un mínimo del 6% del PBI. ³⁸ Al 2016, estamos apenas bordeando el 4%, requiriéndose un 2% del PBI adicional.	US\$4000	2,0%
Financiamiento de la salud Al 2016, el gasto público en salud en Perú (MINSA y ESSALUD) fue 3,5% del PBI, inferior al promedio de América Latina (4,6% del PBI) y muy inferior al promedio OCDE (6,5% del PBI). ^{39 40} Para cubrir la brecha regional se requiere al menos un 1% adicional.	US\$2000	1,0%
Inversión para el sector Agricultura El ministro de Agricultura ha señalado como objetivo duplicar el presupuesto del sector al 2021 hasta un 1% del PBI. ⁴¹ Ello demandará 0,5% del PBI adicional de financiamiento.	US\$1000	0,5%
Cierre de la brecha en infraestructura social La brecha de infraestructura social asciende a casi US\$70.000 millones. Reducirla a la mitad en cinco años demandará una inversión adicional anual de 1% del PBI. ⁴²	US\$2000	1,0%
COSTO TOTAL ESTIMADO	US\$9000	4,5%

Fuente: OXFAM – elaboración propia.

Más aún, deben considerarse las necesidades de mayor financiamiento para los aumentos de remuneraciones a servidores públicos, el fortalecimiento de los programas sociales, la inversión en diversificación productiva, mejora de la seguridad ciudadana y la universalización de la cobertura previsional, todos objetivos que el Gobierno se ha trazado al 2021.⁴³

Se puede argumentar que buena parte de estos requerimientos pueden ser cubiertos por mecanismos que no exigen incrementar la recaudación, como asociaciones público-privadas, obras por impuestos, deuda pública, racionalización y reasignación presupuestal o uso de las reservas fiscales. Pero todas estas opciones presentan dificultades y desventajas, y

no constituyen una alternativa sostenible a una mayor recaudación.

- **Asociaciones público-privadas.** Aunque la inversión la hace un privado, no es una donación. Frecuentemente, el Estado tiene que cofinanciar o garantizar la inversión.
- **Obras por impuestos.** La inversión efectuada por el privado reduce su pago de impuestos, afectando la recaudación.
- **Racionalización y reasignación presupuestal.** La mayor parte del presupuesto público está comprometido en partidas que no pueden reasignarse fácilmente, y se puede terminar vistiendo a un santo y desvistiendo a otro.

38 Acorde a la Decimosegunda Política de Estado del Acuerdo Nacional suscrito en el año 2002.

39 Promedio del gasto público en salud de 17 países latinoamericanos el 2014, publicado por la Organización Mundial de la Salud. Datos disponibles en: <http://apps.who.int/gho/data/node.main.484?lang=en>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

40 Datos de los países OCDE disponible en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

41 Basado en declaraciones a los medios de comunicación del Ministro de Agricultura José Hernández en agosto del 2016. Disponibles en: <http://larepublica.pe/economia/790810-jose-hernandez-duplicaremos-las-exportaciones-agrarias>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

42 Estimado a partir de datos presentados el 18 agosto del 2016 por el Premier Fernando Zavala en su exposición ante el Congreso de la República, estableciendo como meta reducir la brecha en infraestructura social en un 50% al 2021.

43 Presidencia del Consejo de Ministros (2016). "Exposición del presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala Lombardi, ante el Congreso de la República". Lima: PCM.

- **Endeudamiento público.** Aunque puede ser una opción válida en el corto plazo, no es recomendable endeudarse para cubrir gasto corriente. Además, si no se controla, puede convertirse en una pesada carga fiscal.
- **Reservas fiscales.** Es una opción viable pero temporal. Los fondos no son ilimitados, y en lo posible, deben reservarse para situaciones de emergencia.

Pero además, con un déficit que muy probablemente superará el 3% del PBI en 2016, hay

urgente necesidad de incrementar la recaudación. Si no se logra reducir el déficit, corremos el riesgo de ver rebajada nuestra calificación internacional por las agencias financieras, afectando nuestro atractivo para las inversiones.⁴⁴

En resumen, considerando los requerimientos para cubrir el déficit y financiar las promesas del presidente Kuczynski, la meta de elevar la tributación al 17% del PBI no solo es improbable, sino también insuficiente.

LA AGENDA PENDIENTE



FOTO: CARLOS LY / DIFAM

La propuesta tributaria del Gobierno es una combinación de luces y sombras. Aciertos como el incremento del impuesto a la renta de las empresas se combinan con medidas cuestionables, como el descuento a las grandes deudas tributarias o la amnistía a capitales no declarados.

En ese esfuerzo, la formalización resulta un elemento clave para el Gobierno, que apuesta por ampliar considerablemente la base tributaria

incorporando a los sectores informales. Ello en principio resulta positivo, pues permitirá que pequeños y micro empresarios y trabajadores accedan a garantías y beneficios.

Sin embargo, es importante señalar que la formalización es un proceso que demanda tiempo y recursos, y que sus frutos se verán gradualmente. Así, es improbable que en el corto plazo haya un incremento sustancial de la recaudación.

44 América Economía (2016). *Kuczynski ajustará plan fiscal y ratificará a jefe del Banco Central en Perú*. Disponible en: <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/kuczynski-ajustara-plan-fiscal-y-ratificara-jefe-del-banco-central-en-per>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

La apuesta del Gobierno corre riesgo de ser insuficiente. No es seguro que alcancemos una recaudación más equitativa, sostenible y transparente. Por ello mismo, es cuestionable que hasta el momento no se aborden claramente muchos aspectos críticos del sistema tributario, entre los cuales cabe mencionar los siguientes:

1) RACIONALIZAR LAS EXONERACIONES

Las exoneraciones son una herramienta que el Estado puede y debe utilizar a fin de fomentar legítimamente el desarrollo de determinadas actividades o proteger a sectores vulnerables. Por ejemplo, la exoneración del IGV para los alimentos básicos es una medida razonable que contribuye a la economía de la población en general.

El problema es que las exoneraciones y excepciones se han ido acumulando en el tiempo y representan un enorme costo para el Estado. Para el 2017 se estima que el costo al fisco de estas exoneraciones superará los S/15.000 millones, más de 2,2% del PBI.⁴⁵

Existe una serie de exoneraciones con origen y vigencia cuestionable, pues no hay evidencia clara de que beneficien a la sociedad, constituyéndose, por el contrario, en un subsidio de todos los peruanos a un grupo privilegiado. A menudo, la continuidad de estas exoneraciones no es resultado de un análisis técnico y de una justificación costo-beneficio, sino producto de la influencia y presión de grupos con poder económico y político.

Se pueden mencionar como ejemplos de exoneraciones cuestionables a los siguientes casos:

- **Inafectación al IGV para loterías, bingos, rifas, sorteos y eventos hípicas.** Esta medida es un subsidio a una actividad con fines de lucro, que no provee un servicio público, y que además, tiene un negativo impacto social, pues se vincula con la ludopatía (la adicción patológica a los juegos de azar y las apuestas).

La exoneración del pago al IGV para los juegos de azar y apuestas le costará al Estado en el 2017 un estimado de casi S/400 millones.⁴⁶ Pero además, entre el 2010 y el 2017, el total de recursos no recaudados ascenderá a **S/1600 millones, un monto superior al presupuesto del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en el 2016.**

- **Exoneración del IGV y aranceles a medicamentos oncológicos, para VIH-SIDA y diabetes.** Es correcto apoyar el tratamiento de las personas aquejadas por el cáncer y demás enfermedades. Sin embargo, existe evidencia de que esta medida ha sido desvirtuada, pues los reales beneficiados no fueron los pacientes sino los laboratorios e importadores, los cuales no bajaron precios y aumentaron sus márgenes de ganancia.⁴⁷

Un estudio del Ministerio de Salud, sobre el impacto de la exoneración al IGV y aranceles sobre los precios de medicamentos, encontró que en vez de reducirse los márgenes de ganancia, se incrementaron hasta en 64%.⁴⁸ Similarmente, una investigación independiente sobre ventas de medicamentos al Estado encontró que la exoneración del IGV y de aranceles no redujo los márgenes de ganancia, que en algunos casos sobrepasaban el 300%.⁴⁹

45 Ministerio de Economía y Finanzas (2016). *Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019*. Lima: MEF.

46 *Ibidem*.

47 Red Peruana para una Globalización con Equidad y Acción Internacional para la Salud (2012). *Exoneraciones de impuestos y acceso a medicamentos*. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F558766360D0851505257BE20083590A/\\$FILE/ResumenExoneraciones_Final.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F558766360D0851505257BE20083590A/$FILE/ResumenExoneraciones_Final.pdf). Consultado el 18 de octubre del 2016.

48 Ministerio de Salud (2010). *Impacto de las medidas de inafectación tributaria en los precios de los medicamentos para el tratamiento oncológico*. Lima: DIGEMID.

49 Red Peruana para una Globalización con Equidad (2011). *Política comercial y tributaria no benéfica a pacientes y crea monopolios*. Disponible en: http://www.redge.org.pe/sites/default/files/alerta_urgente_06_medicamentos%20FINAL_0.pdf. Consultado el 18 de octubre del 2016.

¿QUÉ PEDIMOS?

- Revisión de las exoneraciones tributarias, racionalizando y eliminando las que no contribuyan efectivamente al desarrollo económico y social del país.
- Evaluar compensar exoneraciones tributarias con mayores recursos para la inversión pública de los gobiernos subnacionales.
- Considerar sustituir exoneraciones indiscriminadas con mecanismos de reembolso directo del IGV e ISC a los reales consumidores y usuarios.

2) REEVALUAR LOS REGÍMENES ESPECIALES

Diversos sectores cuentan con un marco tributario especial, con tasas de impuesto más bajas y otros beneficios. La lógica para estas políticas es que resulta de interés nacional subsidiar a estos sectores: por su carácter estratégico, para generar empleo, para asegurar objetivos críticos como la seguridad alimentaria, para impulsar el desarrollo industrial, etc.

Estas razones pueden ser legítimas y válidas, pero el apoyo a estos sectores a menudo carece

de una real evaluación del costo beneficio. Hay regímenes especiales que se han perpetuado sin considerar cómo la realidad y las necesidades del país cambiaron.

Si hay un sector a considerar como el favorito de las políticas fiscales, ese es el minero. Dicho sector ha disfrutado de considerables beneficios desde los años 90, cuando éramos un país poco atractivo para la inversión. Muchos incentivos cuestionables hoy siguen vigentes, a menudo gracias a los convenios de estabilidad tributaria.

CUESTIONABLES BENEFICIOS

En años recientes, numerosas empresas mineras, incluyendo grandes transnacionales, dejaron de pagar tributos apelando a vacíos legales y a sus contratos de estabilidad. Entre los casos más sonados cabe mencionar:

- **Regalías mineras:** entre el 2004 y el 2011 numerosas mineras se ampararon en sus contratos de estabilidad para no pagar regalías por un monto estimado en US\$1618 millones.⁵⁰
- **Yanacocha:** el manejo de sus costos contables le habría permitido dejar de pagar US\$136 millones de impuestos en 2013.⁵¹
- **Cerro Verde:** apelando a su convenio de estabilidad, obtuvo un crédito tributario por US\$240 millones por reinversión de utilidades entre 2004 y 2007.⁵²

50 De Echave, José y Armando Mendoza (2016). *¿Pagaron lo justo?: Política fiscal peruana en tiempos del boom minero*. Lima: CooperAcción-OXFAM.

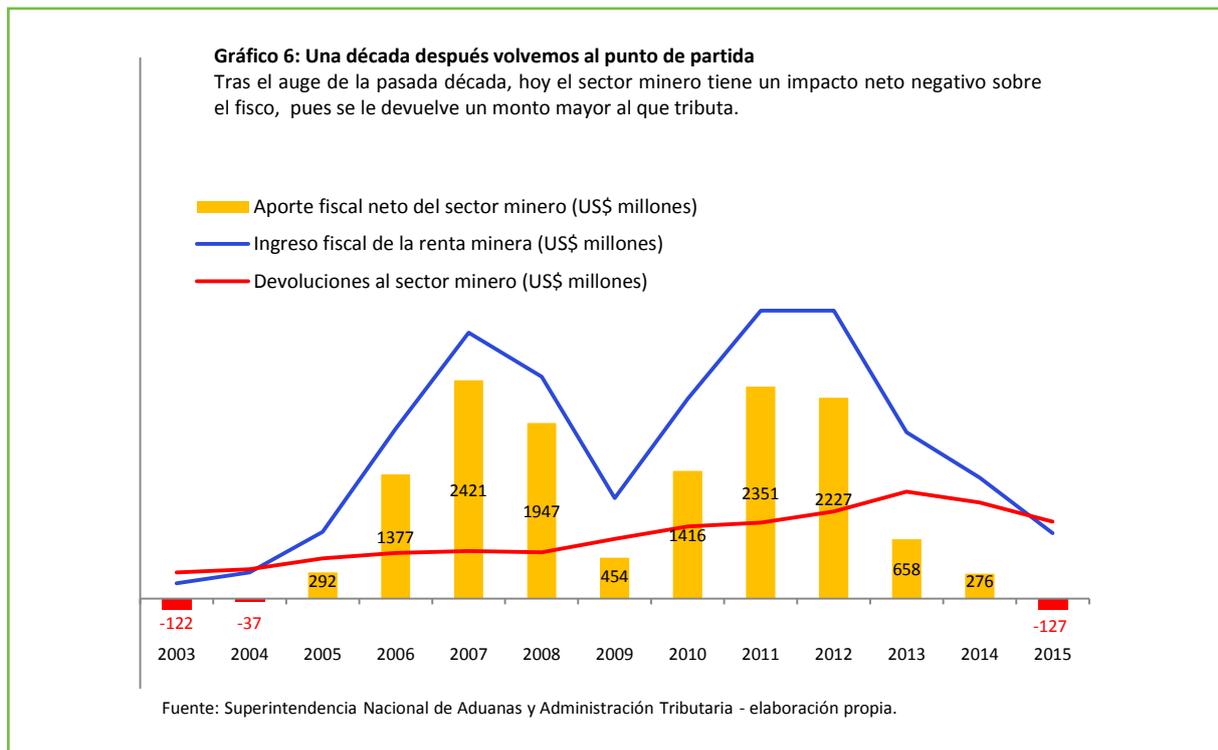
51 Latindadd (2014). *Dossier Yanacocha-Informe de elusión tributaria: El caso Yanacocha*. Disponible en: <http://www.latindadd.org/2014/11/07/informe-elusion-tributaria-el-caso-yanacocha/>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

52 Campodonico, Humberto (2009). *Cerro de dinero*. Disponible en: <http://www.connuestroperu.com/economia/18-economia/5957-cerro-de-dinero>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

- **Toromocho:** no pagó impuestos en 2007 por un estimado de US\$217 millones sobre las ganancias de capital en su venta a la empresa minera Chinalco.^{53 54}
- **Barrick:** apelando a su convenio de estabilidad, utilizó el derogado mecanismo de doble depreciación para dejar de pagar un estimado de US\$141 millones en impuestos.^{55 56}

De esta forma, pese al auge de precios, el sector minero logró reducir la participación del Estado peruano en las ganancias extraordinarias de la minería. Se estima que en 2007 el Estado captaba cerca del 16% de las ganancias extraordinarias. Para el 2013, esta participación se redujo a poco más del 5%.⁵⁷

Tras el fin del auge de precios internacionales, el generoso régimen tributario de la minería se ha convertido en un serio problema fiscal. Al presente se estima que el sector minero recibe por créditos y devoluciones un monto mayor al que tributa (ver Gráfico 6). Es decir, el aporte tributario de la minería se está volviendo negativo.



53 CooperAcción (2015). *¿Por qué creció la recaudación en 2014?*. Disponible en: <http://cooperaccion.org.pe/main/opinion/140-more-fruits-in-your-meal>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

54 Campodónico, Humberto (2007). *Toromocho y el no pago del impuesto a ganancias del capital*. Disponible en: <http://larepublica.pe/04-08-2007/toromocho-y-el-no-pago-del-impuesto-ganancias-del-capital>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

55 Campodónico, Humberto (2005). *El escándalo de la minera Barrick y sus defensores en el Estado*. Disponible en: <http://www.olca.cl/oca/peru/huaraz03.htm>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

56 Durand, Francisco (2004). *Neoliberalismo, empresarios y Estado*. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/viewFile/7021/7188>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

57 De Echave, José y Armando Mendoza (2016). *¿Pagaron lo justo?: Política fiscal peruana en tiempos del boom minero*. Lima: CooperAcción-OXFAM.

El discurso oficial sigue considerando a la minería como el gran contribuyente. Pero debido a sus beneficios tributarios las grandes inversiones mineras recién tributarán sustancialmente la próxima década. Solo en el

caso de Las Bambas se estima que la minera tiene un enorme crédito tributario por US\$10.000 millones invertidos, los cuales podrá recuperar antes de pagar impuesto a la renta.⁵⁸

¿QUÉ PEDIMOS?

- Reconsiderar los regímenes tributarios específicos, racionalizando los beneficios bajo criterios de equidad y competitividad.
- Evaluar el impacto real de los regímenes tributarios especiales sobre la generación de empleo, la actividad económica, la diversificación productiva, entre otros temas críticos.
- Reformar el diseño y uso de los convenios de estabilidad tributaria, incluyendo plazos, sobretasas impositivas, compromisos de compras locales, empleo de mano de obra local, mecanismos de revisión y renegociación.

3) FORTALECER LA LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN

La evasión (no pago de impuestos mediante medidas ilegales) y la elusión (no pago de impuestos aprovechando vacíos legales) son problemas críticos para la sostenibilidad fiscal. Las pérdidas por evasión tributaria y contrabando en el 2016 ascenderían a S/50.000 millones anuales, **equivalente a cuatro veces el presupuesto para la función salud**. Igualmente,

se estima que entre el 2007 y el 2016 casi US\$13.000 millones fueron blanqueados en 33.000 operaciones sospechosas sin adecuada fiscalización.⁵⁹

La lucha contra la evasión y elusión ha sido un proceso marcado por marchas y contramarchas. En particular, la fiscalización de operaciones internacionales que envuelven paraísos fiscales está aún en una fase muy básica.

58 Grupo Propuesta Ciudadana (2016). *¿Cuál será el panorama en la Región Apurímac?-Nota de Actualidad 31*. Disponible en: <http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/NDA-31.pdf>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

59 Asociación de Bancos del Perú (2016). Más de 12 mil millones de dólares en activos se han lavado en el Perú en casi una década. Disponible en: <https://redaccion.lamula.pe/2016/06/01/alarmante-desde-2007-se-lavaron-casi-us13-mil-millones-en-activos-en-el-peru/redaccionmulera/>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

POR QUÉ PREOCUPAN LOS PARAÍDOS FISCALES

El término “paraíso fiscal” describe a un país con impuestos tan bajos o nulos que atrae a inversionistas que buscan eludir los impuestos que pagarían en sus países de origen. De esta manera, se establecen empresas, a menudo ficticias, en estos paraísos fiscales, hacia los cuales envían sus capitales y ganancias.

En el caso del Perú, lo extenso del impacto de los paraísos fiscales quedó en evidencia con el escándalo de los “Panama Papers”, pues investigaciones periodísticas encontraron que más de 100 importantes personajes y empresas nacionales hacían operaciones financieras a través de paraísos fiscales.⁶⁰

La SUNAT ha identificado al menos 1223 empresas peruanas que al 2015 tenían como socios y accionistas a empresas en paraísos fiscales, las cuales declararon haber realizado el año anterior operaciones por un total de S/13.700 millones.⁶¹ En el mismo año 2015, las autoridades peruanas apenas lograron repatriar el equivalente a S/30 millones de soles desde los paraísos fiscales, suma ínfima frente a las dimensiones de este fenómeno.⁶²

Carecemos de adecuados instrumentos y capacidades de fiscalización, así como de un marco legal apropiado. En Perú, el secreto bancario está protegido constitucionalmente, lo cual limita a la SUNAT y a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) en su combate contra la evasión tributaria y el lavado de dinero del narcotráfico y la minería ilegal.

La flexibilización y racionalización del secreto bancario es una medida necesaria para equipararnos a los estándares OCDE.⁶³ Sin embargo, al año 2016 somos el único país de la región donde las autoridades no podían acceder

regularmente a la información tributaria y bancaria de presuntos evasores, no habiéndose aún plegado el Perú al Acuerdo sobre Intercambio de Información en Materia Tributaria.⁶⁴

La carencia de políticas coherentes frente a la evasión y elusión no es casual. Es resultado de la oposición de sectores que han bloqueado o revertido medidas que fortalecían la capacidad fiscalizadora del Estado. Tal ha sido el caso de la Norma XVI del Código Tributario o Norma Antielusión. Ello refleja el problema de la captura del Estado por grupos de poder que operan sobre los funcionarios y las instituciones públicas.⁶⁵

60 Convoca (2016). *Los clientes de Mossack Fonseca en Perú*. Disponible en: http://www.convoca.pe/especiales/PANAMA/historias/panama_papers_los_clientes_MF_Peru.html. Consultado el 18 de octubre del 2016.

61 Gestión (2016). *Empresas realizaron operaciones con paraísos fiscales por S/13.700 millones, dice jefe de la Sunat*. Disponible en: <http://gestion.pe/politica/empresas-realizaron-operaciones-paraisos-fiscales-s-13700-millones-dice-jefe-sunat-2157782>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

62 Andina (2014). *Sunat demanda fomentar transparencia en transacciones internacionales*. Disponible en: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-sunat-demanda-fomentar-transparencia-transacciones-internacionales-500011.aspx>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

63 Gestión (2016). *Sunat pide facultad para levantar el secreto bancario tal como sucede en los países de la OCDE*. Disponible en: <http://gestion.pe/economia/sunat-pide-facultad-levantar-secreto-bancario-tal-como-sucede-paises-ocde-2158743>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

64 Andina (2014). *PCM: Perú corre el riesgo de no ser aceptado en la OCDE*. Disponible en: <http://www.elperuano.pe/noticia-pcm-peru-corre-riesgo-no-ser-aceptado-la-ocde-45864.aspx>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

65 Durán, José Francisco (2016). *Cuando el poder extractivo captura al Estado: lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima: OXFAM.

LA ODISEA DE LA NORMA ANTELUSIÓN

La Norma XVI, o Norma Antielusión, fue establecida en el 2012 para mejorar la capacidad fiscalizadora del Estado, en particular en operaciones internacionales entre empresas vinculadas, incluyendo el uso de precios de transferencia y paraísos fiscales.⁶⁶ La SUNAT ha encontrado que en muchas de estas operaciones se utilizan precios ficticios que no representan el real valor de lo exportado. Se estima que el monto de impuestos eludidos podría superar los US\$3000 millones.⁶⁷

Un intenso cabildeo por los gremios empresariales buscó bloquear la aplicación de la Norma Antielusión, la cual fue suspendida en el 2014, mediante la Ley 30230 o paquetazo ambiental.⁶⁸ Desde entonces, la Norma XVI estuvo en el limbo, con el Gobierno de Humala postergando una y otra vez la promulgación de su reglamento.⁶⁹

Tras asumir el actual Gobierno, anunció que revisaría completamente la Norma XVI, por considerar que otorgaba demasiado poder a la SUNAT.⁷⁰ Se ha planteado adecuar la legislación nacional a los estándares y recomendaciones internacionales.⁷¹ Sin embargo, el riesgo de que terminemos con una norma que en la práctica este vacía de contenido y fuerza es latente.

Lo paradójico es que esta amenaza de retroceder en la legislación antielusión se da cuando precisamente su fortalecimiento es una demanda de los países OCDE, que promueven el endurecimiento de la lucha contra la evasión y los paraísos fiscales. Mientras tanto, aquí en el Perú vamos como el cangrejo, hacia atrás.

En el marco de las facultades legislativas delegadas en setiembre del 2016, el Gobierno ha propuesto fortalecer la lucha contra la evasión y elusión, tal como han solicitado repetidamente las entidades fiscalizadoras, como la SUNAT y la Superintendencia de Banca y Seguros.^{72 73}

Ello incluye la revisión integral de la Norma Antielusión, ampliar para ciertas entidades el acceso al secreto bancario y la reserva tributaria, crear un registro de beneficiarios

finales de personas jurídicas, implementar el intercambio automático de información tributaria con otros países y establecer un mecanismo para la repatriación de capitales no declarados. Aunque estas medidas pueden ir en la dirección correcta, son insuficientes. Más puede y debe hacerse en la lucha contra la evasión y la elusión.

La controversia surgida alrededor de la aprobación de facultades al Poder Ejecutivo,

66 Andina (2014). *Sunat demanda fomentar transparencia en transacciones internacionales*. Disponible en: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-sunat-demanda-fomentar-transparencia-transacciones-internacionales-500011.aspx>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

67 Cifras extrapoladas a partir de los resultados de las fiscalizaciones efectuadas por la SUNAT sobre precios de transferencia durante el año 2013.

68 Poder (2014). *El misterio de la norma XVI*. Disponible en: <https://revistapoder.lamula.pe/2014/09/11/el-misterio-de-la-norma-xvi/poder/>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

69 Poder (2016). *La herencia de Humala: PPK y la norma para combatir la elusión y los paraísos fiscales*. Disponible en: <http://ojo-publico.com/272/norma-contra-la-elusion-tributaria-queda-lista-para-ser-promulgada-por-ppk>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

70 Andina (2016). *Consideran que la norma sobre elusión tributaria desalienta la formalización*. Disponible en: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-consideran-que-norma-sobre-elusion-tributaria-desalienta-formalizacion-628168.aspx>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

71 Ley N.º 30506, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de Reactivación Económica y Formalización, Seguridad Ciudadana, Lucha contra la Corrupción, Agua y Saneamiento y Reorganización de PETROPERÚ S.A

72 La República (2016). *SBS: levantamiento de secreto bancario permitirá ingreso a la OCDE*. Disponible en: <http://clubdecontadores.com/sbs-levantamiento-secreto-bancario-permitira-ingreso-la-ocde/>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

73 El Peruano (2016). *El Perú se acercará a la OCDE con la eliminación de secreto bancario*. Disponible en: <http://www.elperuano.pe/noticia-el-peru-se-acercara-a-ocde-con-eliminacion-secreto-bancario-40207.aspx>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

para ampliar y mejorar el marco normativo para el levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria, dejo en claro la fuerte resistencia que enfrenta el avance de la fiscalización en Perú.⁷⁴

En particular; la oposición a que información tributaria y bancaria pueda ser compartida con las autoridades electorales, debilita la legitimidad del sistema político peruano.

¿QUÉ PEDIMOS?

- Una Norma Antielusión que preserve las legítimas atribuciones que contenía la Norma XVI y fortalezca las capacidades de fiscalización en línea con las recomendaciones de la OCDE.
- Implementar, como mínimo, las recomendaciones del plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS), promovido por la OCDE.⁷⁵
- Promover en el marco del proceso BEPS una reforma fiscal internacional de fondo, con medidas que combatan fenómenos negativos, como la competencia fiscal desleal entre países en vías de desarrollo.⁷⁶
- Establecer una normatividad ágil y sin restricciones para levantar el secreto bancario y la reserva tributaria por la UIF y la SUNAT, adecuándonos al Acuerdo sobre Intercambio de Información en Materia Tributaria, y a los requerimientos del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y de la OCDE.
- Publicación de nombres y montos que se acojan a la repatriación de capitales no declarados y verificación del origen de los capitales, para prevenir que la amnistía se convierta en un medio velado para blanqueo de fondos de actividades ilícitas.

4) CONSTRUIR UNA CULTURA TRIBUTARIA

Un sistema tributario adecuado se caracteriza por ser equitativo, transparente y balanceado. Así, cada uno aporta de acuerdo a sus posibilidades, y quienes más ganan son quienes más tributan. Pero esto no se cumple en el Perú.

Muchas críticas pueden hacerse al sistema tributario peruano: complicado, burocrático, arbitrario y discriminatorio. Así es percibido por los ciudadanos, que en no poca medida sienten que la fiscalización es punitiva y arbitraria, y que la SUNAT dificulta y burocratiza el pago de impuestos.

Además, los peruanos no consideran que pagar impuestos valga la pena. Hay una desconexión fundamental entre lo que se paga y lo que se recibe como servicio del Estado. Pagamos

impuestos, pero no sentimos que nos beneficien. Existe enorme desconfianza sobre cómo se maneja lo que se recauda. Hay demasiadas historias de corrupción, dilapidación e ineficiencia. Apenas uno de cada cinco peruanos piensa que el Estado gasta adecuadamente lo que recauda.⁷⁷

Esta percepción negativa de la fiscalidad también alienta y perpetúa el fenómeno de la informalidad. Millones de compatriotas permanecen dentro de la economía oculta, pues no perciben que existan reales ventajas en incorporarse a la formalidad.

Otra consecuencia es la benevolencia ante el incumplimiento tributario. La evasión y elusión de impuestos no es vista como algo censurable por muchos peruanos. Hay una actitud de desinterés ante este tema: 8 de cada 10 peruanos son tolerantes con la evasión de impuestos, pese a saber que es un delito.⁷⁸

74 El Peruano (2015). *Secreto bancario es una garantía constitucional*. Disponible en: <http://www.portatributario.com.pe/detalle.php?id=5045>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

75 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2014). *Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios*. OCDE.

76 OXFAM (2014). *Negocios entre amigos: Por qué la reforma fiscal mundial todavía no quita el sueño a las empresas que evaden impuestos – Informe de OXFAM 195*. Oxford: OXFAM.

77 DATUM (2015). *Pulso Perú-Encuesta de opinión pública a nivel nacional marzo 2015*. Lima: DATUM.

78 PROÉTICA (2013). *Octava encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2013-Informe final*. Lima: PROÉTICA.

Pero evadir impuestos tiene consecuencias. Cuando alguien no paga sus impuestos, nos afecta a todos. Hay menos recursos para financiar al Estado, y ello implica mayor carga para todos y menos servicios. Y ese es uno de los problemas críticos del sistema tributario: su falta de balance, pues algunos tributan poco mientras otros se ven agobiados por impuestos.

El anuncio del Gobierno de Kuczynski de una intervención en la SUNAT nos plantea

la posibilidad de construir una institución más eficiente, transparente y cercana a los ciudadanos.⁷⁹ Sin embargo, también existe el riesgo de que la intervención a la SUNAT se realice bajo una visión prejuiciosa y revanchista contra la gestión tributaria. El objetivo de una reforma tiene que ser construir un sistema tributario fuerte y equitativo, no un sistema tributario debilitado e incoherente.

¿QUÉ PEDIMOS?

- Lucha frontal contra la corrupción y el mal manejo de los recursos públicos, fortaleciendo los mecanismos de fiscalización y endureciendo las sanciones para delitos económicos contra el interés público.
- Fortalecer la rendición de cuentas sobre el gasto del Estado, con mecanismos transparentes para que el ciudadano tenga claro en qué se gastan sus impuestos.
- Un compromiso formal del Gobierno para destinar a inversión social los incrementos en la recaudación por encima de las metas presupuestales.
- Considerar introducir impuestos específicos o participaciones específicas en los impuestos para el financiamiento de la educación, salud, investigación e innovación tecnológica.
- Un proceso de formalización bajo criterios de inclusión y equidad, eliminando políticas y barreras discriminatorias o punitivas contra el informal.
- Modernizar y fortalecer la SUNAT, garantizando su autonomía y su profesionalismo, construyendo una institución que asista y oriente debidamente al contribuyente.

79 La República (2016). *Reestructurarán la Sunat para acercarla al contribuyente*. Disponible en: <http://larepublica.pe/imprensa/politica/796150-reestructuraran-la-sunat-para-acercarla-al-contribuyente>. Consultado el 18 de octubre del 2016.

Sitio web: <http://peru.oxfam.org>
 Correo electrónico: oxfamenperu@oxfam.org.pe
 Teléfono: (511) 616 2579



oxfamenperu



@oxfamenperu

Visitarnos en nuestras oficinas: Calle Diego Ferré N.º 365, Miraflores. Lima 18-Perú.



OXFAM