

SALUD TRIBUTARIA PARA ATENDER LA CRISIS DEL COVID-19

UNA AGENDA DE REFORMAS PARA LA EQUIDAD, LA SOSTENIBILIDAD Y LA TRANSPARENCIA TRIBUTARIA EN EL PERÚ FRENTE A LA CRISIS DE LA ENFERMEDAD DEL CORONAVIRUS¹



EFE/Ginebra Peña

1. NINGÚN PAÍS SALDRÁ INDEMNE: EL PERÚ EN TIEMPOS DEL COVID-19

La crisis del COVID-19 no afecta a todos por igual. En una región marcada por las desigualdades, esta crisis amenaza con agravar dichas desigualdades. En América Latina y el Caribe, la capacidad fiscal de la mayoría de los países ya se encontraba comprometida desde antes², y la crisis la empeorará. Cuanto menor sea el margen fiscal de los países, más difícil será la adopción de medidas de mayor envergadura y, por lo tanto, más comprometida estará la sostenibilidad futura.

Comparado con el resto de la región, el Perú es, sin embargo, visto como uno de los países que cuenta con una aparente buena salud financiera,

“Esta crisis expone todos los problemas endémicos de la región y va a obligar a mucha cohesión social”

Luis Alberto Moreno, presidente del BID

“La pandemia del coronavirus llevará a la mayor recesión en la historia de la región”

Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL

“Una década perdida para la economía de la región”

Alejandro Werner, director del FMI

¹ Documento elaborado por Susana Ruiz -Tax Policy Lead-Oxfam Internacional, Alejandra Alayza —gerente de Programa— y Armando Mendoza —oficial de Investigaciones de Oxfam en Perú—. Mayo, 2020.

² CEPAL (21 de abril del 2020). Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. Informe Especial COVID-19, (2). Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf



con algunos elementos económicos y fiscales que pudieran ser favorables para abordar la primera reacción a la crisis del COVID-19³: un déficit fiscal previo al COVID-19 controlado (cerca del 1 % del PBI), así como niveles de deuda pública de los más bajos del continente, en niveles de reservas casi récord⁴, combinadas con una calificación de riesgo país relativamente buena y con perspectiva aparentemente estable⁵. Así, el Gobierno ha logrado recientemente una nueva emisión de bonos muy amplia, por US\$ 3000 millones y a la tasa más baja de la historia del país⁶. Este aparente saneamiento fiscal se asienta, sin embargo, en pies de barro, conseguido a costa de una deficiente capacidad fiscal, que se refleja en no haber invertido oportunamente en la atención de sectores estratégicos, como el de salud. En el contexto de la crisis del COVID-19, el debilitamiento del sistema de salud condiciona la capacidad de reacción ante la emergencia sanitaria y obliga a

medidas de contención cada vez más radicales para evitar la dispersión del virus. El efecto rebote de la crisis constituye un serio riesgo para la sostenibilidad y equidad de las finanzas públicas. La consecuencia es que el país se ha enfrentado a un dilema de qué priorizar: la salud o la economía. Las medidas para luchar contra el COVID-19, aunque necesarias, tienen un enorme costo económico y social, reflejado en la caída de la economía, una masiva pérdida de empleos y el incremento de la pobreza.

Los años de la supuesta bonanza económica no se aprovecharon para garantizar la capacidad y cobertura de servicios esenciales: el gasto público en salud apenas representó el 3,3 % del producto bruto interno (PBI) en el 2017, cifra muy distante al 6 % recomendada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y por debajo de los estándares regionales, mundiales y de los países más desarrollados.

³ Villar, P. (22 de marzo del 2020). Liliانا Rojas-Suárez: "La informalidad se presenta ahora como un enorme costo". El Comercio. Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/peru/entrevista-liliana-rojas-suarez-la-informalidad-se-presenta-ahora-como-un-enorme-costo-coronavirus-covid-19-economia-peruana-crisis-pandemica-bono-de-380-soles-noticia/?ref=ecr>

⁴ Agencia Peruana de Noticias (9 de enero del 2020). Reservas internacionales de Perú marcan récord en 2019 al sumar US\$68.300M. América Economía. Recuperado de <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/reservas-internacionales-de-peru-marcan-record-en-2019-al-sumar-us68300m>

⁵ Ministerio de Economía y Finanzas (12 de marzo del 2020). Fitch Ratings confirmó la calificación de Perú con perspectiva estable. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/mef/noticias/108816-fitch-ratings-confirmando-la-calificacion-de-peru-con-perspectiva-estable>

⁶ Perú colocó en abril del 2020 bonos soberanos por US\$ 3000 millones a una tasa del 2,39 % para el Bono Global 2026, y del 2,78 % para el Bono Global 2031. La demanda alcanzó los US\$ 25 000 millones. Ver Aquino, M. (17 de abril del 2020). Perú desafía a coronavirus y coloca bonos por 3.000 mln dlr en mercado con alta demanda. Infobae. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/04/17/peru-desafia-a-coronavirus-y-coloca-bonos-por-3000-mln-dlr-en-mercado-con-alta-demanda/>



Adicionalmente, problemas de ejecución y corrupción en el sector agravan la crisis. Así, el presupuesto ejecutado de salud en el 2019 fue de apenas 21,11 % de lo programado⁷. Basándose en el índice de seguridad sanitaria de la OMS, los organismos internacionales consideran que el nivel de preparación del país ante la pandemia no llegaría ni al 40 %⁸. La crisis del COVID-19 ha agudizado la crisis de los sistemas de salud: al inicio de la crisis, y para un país con más de treinta millones de habitantes, de acuerdo a cifras oficiales, el Perú contaba con solo 276 respiradores. Medido en dólares, el Perú figuraba entre los últimos puestos en Sudamérica en gasto en salud per cápita, solo por delante de Paraguay y de Bolivia, países muchos más pobres que el Perú; y de Venezuela, país que lleva varios años hundido en una crisis económica y social sin precedentes.

La ampliación de oportunidades no fue equitativa en el pasado y el crecimiento económico a la peruana se sustentó en un modelo de empleo precario y temporal, lo que agravó la informalidad y desigualdad económica y social. En el Perú,

la tasa de informalidad se situaba en el 71 % de la población económicamente activa (PEA) a finales del 2019; es decir, tan solo uno de cada tres trabajadores está formalizado⁹. Siendo uno de los países de la región con mayor nivel de economía informal, este constituye un pésimo indicador que evidencia cómo una aparente buena clasificación fiscal y financiera tiene como soporte enormes fragilidades internas. La insuficiente diversificación de la economía peruana —la minería, esencialmente, y la explotación de gas y de petróleo concentran alrededor del 66,07 % de las exportaciones según datos del Instituto Nacional de Estadística e

La CEPAL estima una caída de la actividad económica de un 5.3% del PIB de la región y podría llevar a casi 30 millones de personas más a vivir en situación de pobreza. Según el FMI, en el escenario más favorable no se lograría recuperar el nivel de renta per cápita hasta el año 2025.

⁷ Ministerio de Salud (2020). Información financiera presupuestal. Reporte de ejecución presupuestaria. Recuperado de <https://www.minsa.gob.pe/transparencia/index.asp?op=209#>

⁸ Coronavirus: FMI considera que el Perú no está preparado para enfrentar la crisis (20 de marzo del 2020). El Comercio. Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/peru/coronavirus-en-peru-fmi-considera-que-el-pais-no-esta-preparado-para-enfrentar-la-crisis-covid-19-noticia/?ref=ecr>

⁹ Perucamaras (1 de abril del 2020). El 71,1% de trabajadores en el país son informales. Recuperado de <http://www.perucamaras.org.pe/nt380.html>

Informática de febrero (INEI) del 2020¹⁰— será un factor que jugará en contra también, debido al desplome de los precios de las materias primas en el contexto del COVID-19¹¹.

Pese a los largos periodos de estabilidad y crecimiento disfrutados en el pasado reciente, la economía peruana ha sido incapaz de librarse de su dependencia de las materias primas. Lejos de construir alternativas al modelo primario exportador, vigente desde 1990, la apuesta de las políticas económicas de sucesivos gobiernos ha sido mantener dicha dependencia. Al presente, la estructura exportadora del Perú es esencialmente la misma que tenía hace cincuenta años y se sustenta mayormente en la exportación de minerales, como cobre u oro, e insumos primarios, como la harina de pescado,

entre otros productos con mínimo nivel de procesamiento.

El shock sanitario —acentuado por el shock externo debido al efecto de la recesión global y la dramática caída de los precios de los commodities— y el doble shock interno de oferta y de demanda constituyen una amenaza sin precedentes para los ingresos nacionales y la capacidad del Perú para enfrentar una recuperación que no se traduzca simplemente en mayores desigualdades económicas y sociales. La profundidad de la crisis y la rapidez de la recuperación dependerán de las medidas puestas en marcha a partir de ahora y de algunas con carácter de urgencia. Se trata de una crisis sin precedentes que requiere soluciones sin precedentes¹².

Commodities	Participación dentro de las exportaciones totales del país 2019 ¹³	Variación del precio internacional entre enero y abril de 2020
Cobre	30,2%	-15,4%
Oro	14,7%	+12,7%
Zinc	4,6%	-15,5%
Plomo	POCO	-15,1%
Hierro	2,1%	-9,8%
Plata	POCO	-14,2%
Gas Natural	2,9%	-14,6%
Petróleo	3,9%	-60,3%

Fuente: Bolsa de Metales de Londres.

2. TRIBUTACIÓN Y COVID-19 EN EL PERÚ: ¿CÓMO EVITAR UNA CRISIS FISCAL?, ¿QUIÉN PAGA LAS CUENTAS?

Para enfrentar el corto plazo, los primeros seis meses de la primera fase de la crisis, la buena salud financiera que arrastramos de los tiempos de bonanza podrá, sin duda, ayudar: el uso de las reservas fiscales, la reestructuración presupuestal y capacidad de endeudamiento serán claves. Pero en un plazo no tan lejano, vamos a enfrentar problemas severos para balancear las cuentas públicas y cubrir los requerimientos de gasto.

¹⁰ hINEI (abril 2020). Evolución de las exportaciones e importaciones. Informe Técnico. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_export_import.pdf

¹¹ BBVA Research (21 de febrero del 2019). Perú - Situación del sector minero. Febrero 2019. Recuperado de <https://www.bbva.com/publicaciones/peru-situacion-del-sector-minero-febrero-2019/>

¹² Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2019). Reporte Mensual de Comercio Exterior. Diciembre 2019. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/533510/RMC_Diciembre_2019.pdf

¹³ Declaraciones de Kristalina Georgieva, Directora Gerente del FMI. Ver FMI (23 de marzo del 2020). Comunicado de prensa 20/98. El gran bloqueo: la peor recesión económica desde la gran depresión. Recuperado de <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/23/pr2098-imf-managing-director-statement-following-a-g20-ministerial-call-on-the-coronavirus-emergency>

Todos los organismos internacionales adelantan que de esta crisis saldremos más empobrecidos y más desiguales. ¿En qué medida dependerá de la acción de Gobierno? Adelantarnos a una crisis fiscal, que agravará la crisis social y económica, es una prioridad. Ante lo que ya se perfila como un largo periodo de recesión global, según los escenarios proyectados por entidades como el Fondo Monetario Internacional (FMI), urge innovar, fortalecer y diversificar los ingresos fiscales, pero sin dejar de atender la postergada agenda de reformas para lograr la efectividad y progresividad del sistema tributario nacional.

a. NUEVAS CRISIS, sobre viejos problemas

Confiados en la entrada de divisas por recursos extractivos y recortando inversión en sectores claves, el Perú obvió atender su problema recaudatorio y mantuvo un sistema tributario débil y regresivo. En el 2019, la presión tributaria del Perú se situaba en un 14,4% del PBI¹⁴. Dicho nivel de presión tributaria representa una brecha recaudatoria de unos ocho puntos porcentuales con respecto al promedio de la región¹⁵. Los primeros cálculos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) recogen ya una caída de un 17,9% de la recaudación, en términos reales, en marzo del 2020, comparado con marzo del 2019, es decir, unos S/ 1300 millones¹⁶.

La crisis del COVID-19 nos encuentra con viejos problemas tributarios que no fueron atendidos en tiempos de bonanza, lo que agrava la desigualdad, pues existen **elevados niveles de evasión y de elusión tributarias**: para el año 2017, se estimaba que un tercio de la recaudación potencial del impuesto general a las ventas (IGV) se perdía debido al fraude fiscal; en el caso del impuesto a la renta (IR), la situación

era incluso peor, ya que más de la mitad de la recaudación potencial del IR se perdía debido a la evasión y la elusión. Para el año 2018, se estimó una pérdida fiscal de S/ 66 000 millones, enorme monto que equivale al presupuesto asignado a la inversión social y productiva en rubros como salud, educación, protección social, saneamiento y agropecuario¹⁷. Los **beneficios tributarios** (exoneraciones, inafectaciones, deducciones, tasas diferenciadas, devoluciones y otros) brindan importantes privilegios que constituyen perjudiciales filtraciones equivalentes al 2% del PBI, y son los sectores financieros, educativo privado con fines de lucro y de agroindustria los más favorecidos¹⁸ con estos.

Pero existen críticos vacíos en tributación sobre la concentración de la riqueza en el Perú. Aunque en la data oficial del Perú¹⁹, el 1% más rico está subestimado, la Encuesta Nacional del Hogares (ENAH0) no lo refleja adecuadamente²⁰; sin embargo, la consultora internacional Knight Frank estima que existen 328 peruanos con un patrimonio personal superior a los US\$ 30 millones²¹. Según las estimaciones de Oxfam,

¹⁴ De la Vega Polanco, M. (7 de enero del 2020). Medidas de Sunat permiten incrementar la recaudación. Recuperado de <https://elperuano.pe/noticia-medidas-sunat-permiten-incrementar-recaudacion-88359.aspx>

¹⁵ Según datos de la CEPAL y la OCDE de 2017, incluyendo CSS. Ver Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/brochure-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe-2019.pdf>

¹⁶ Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. Ingresos tributarios del Gobierno Central: marzo 2020. Recuperado de <http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/>

¹⁷ Grupo de Justicia Fiscal (julio del 2019). Evasión y elusión tributaria. Hoja informativa n.º3. Recuperado de <https://actua.pe/wp-content/uploads/2019/09/Hoja-Informativa-Evasion-tributaria.pdf>

¹⁸ Grupo de Justicia Fiscal (noviembre del 2019). Beneficios tributarios: problema fiscal pendiente. Documento de Trabajo n.º 1. Recuperado de https://cng-cdn.oxfam.org/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/Beneficios_Tributarios_2019.pdf

¹⁹ De manera genérica, la tributación a la riqueza puede abarcar varias tipologías de impuestos: impuestos al patrimonio neto, a la vivienda, a la propiedad de la tierra, impuestos sobre las ganancias de capital, sobre transacciones financieras o aplicados a herencias, donaciones o sucesiones, entre otros.

²⁰ Alarco, G., Castillo, C, y Leiva, F. (2019). Riqueza y desigualdad en el Perú: visión panorámica. Lima: Oxfam. Desigualdad en el Perú sería el doble de lo que señalan cifras oficiales. Recuperado de <https://peru.oxfam.org/latest/policy-paper/riqueza-y-desigualdad-en-el-per%C3%BA-visi%C3%B3n-panor%C3%A1mica>

²¹ Knight Frank (2019). The Wealth Report. Recuperado de <https://content.knightfrank.com/resources/knightfrank.com/wealthreport/2019/the-wealth-report-2019.pdf>

con base en los datos publicados por Forbes, en el 2019, ya serían seis los peruanos con una fortuna superior a los US\$ 1000 millones, con un acumulado total de US\$ 11 200 millones²².

El nivel de concentración de riqueza es muy elevado en el Perú, al igual que lo observado en el conjunto de la región²³. La paradoja del Perú es que solamente seis familias acumulan tanta riqueza como 8,2 millones de pobres²⁴; a ello, se suma que la recaudación sobre la riqueza en todas sus variantes (patrimonio neto, ganancias de capital, predial o herencias y sucesiones) es ínfima. Por lo tanto, un impuesto al patrimonio neto afectaría a un segmento muy reducido de la población, pero su potencial recaudador sería amplio si afloraran los capitales escondidos offshore y la base del impuesto fuera lo suficientemente ancha.

Sin embargo, lo que sucede es justamente lo contrario. Es llamativo que los impuestos a la riqueza recauden tan poco. En el caso del Perú, la tributación sobre la riqueza representaba en el 2017 apenas un 0,4 % del PBI, pero no se aplica a herencias, donaciones o sucesiones ni a las ganancias de capital ni al patrimonio neto²⁵.

Entre 1991 (primeros datos disponibles) y el 2017 (últimos datos), el Perú perdió un 42 % de capacidad recaudatoria en impuestos a la riqueza (esencialmente a la propiedad), pasando de un 0,7 % del PBI a un 0,4 % de este en la actualidad. En ese mismo periodo, Brasil y Colombia lograron incrementar su recaudación en impuestos a la propiedad hasta alcanzar un 2 % del PBI, mientras que la recaudación sobre el patrimonio neto en

- Por primera vez desde 1998, **el Perú alistaría una tasa de crecimiento negativa, en torno al 4,7% del PIB según el Banco Mundial** pero que podría incluso situarse por encima dependiendo de la duración del confinamiento
- El Perú ha anunciado un **plan de estímulo de \$25.000 millones, el equivalente al 12% del PIB del país**
- La tasa de **informalidad** se situaba en el **71% de la PEA** a finales de 2019.

Colombia se disparó un 830 % tras el escándalo de los Panama Papers, con una combinación de medidas de incentivo a la declaración voluntaria y una legislación previamente aprobada²⁶.

Gravar adecuadamente la gran riqueza en el Perú requiere de una serie de medidas que, iniciadas a corto plazo, tendrán un efecto progresivo fundamental en la recaudación, no solo por ampliarla, sino porque permitirían corregir viejos problemas agregando principios de justicia tan postergados. Evitar que quienes están en el 1 % de la pirámide de ingresos se oculten tras la clase media trabajadora constituye un imperativo para esta reforma.

²² Estos son los seis empresarios más ricos del Perú, según el ránking Forbes 2019. (5 de marzo del 2019). RPP Noticias. Recuperado de <https://rpp.pe/economia/economia/forbes-2019-estos-son-los-seis-empresarios-mas-ricos-del-peru-ricos-peruanos-noticia-1184301>

²³ Cañete, R. (2018). Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. CLACSO y Oxfam. Recuperado de <https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs->

²⁴ Alarco, G., Castillo, C. y Leiva, F. (2019). Op. cit.

²⁵ Ver OCDE. Base de datos de estadísticas globales. Recuperado de <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm>; y CEPAL. Cepalstat. Recuperado de <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=821&idioma=e>

²⁶ Fitzgibbon, W. (21 de noviembre del 2018). How the Panama Papers spooked Colombia's elite to own up about their wealth. Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ). Recuperado de <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/how-the-panama-papers-spooked-colombias-elite-to-own-up-about-their-wealth/>

b. **SALUD TRIBUTARIA:** medidas urgentes en tiempos del COVID-19

¿Cómo podemos salir de la crisis y apostar por la reactivación si tal como están diseñados los ingresos públicos se desplomarán como efecto de la contracción brutal de la economía y nos arriesgaremos a aumentar el servicio de la deuda para pagar el gasto público? Al final, ¿quién pagará estas cuentas?

El recurso del endeudamiento en esta fase de urgencia es una salida necesaria para acceder a liquidez, pero no puede ser una medida permanente; además, en cualquier caso, conlleva una obligación de gasto futuro. Para atravesar y salir de la crisis, es clave adoptar, primero, medidas extraordinarias; después, avanzar en una reforma integral que amplíe la base tributaria y mejore la calidad de aporte de quienes se beneficiaron en los tiempos del crecimiento y “vacas gordas”. Si estamos ante una crisis sin precedentes, no podemos pensar que recurrir a los instrumentos tradicionales será suficiente. Atender la capacidad y progresividad de la recaudación es central para recuperar salud tributaria lo antes posible y para que, con ello, podamos sostener las políticas que el escenario COVID-19 requiere y evitar que la respuesta a la crisis sanitaria y económica sea fallida.

3. **PLAN DE CHOQUE FISCAL:** **DEFENDER LA ECONOMÍA, EL EMPLEO Y A LOS SECTORES VULNERABLES**

En un contexto de pandemia, la acción e inversión estatal son imprescindibles, pero se debe asegurar criterios básicos con el fin de garantizar una recuperación con equidad y evitar las falsas soluciones que agraven las desigualdades. Algunos criterios mínimos para asegurar esta equidad son los siguientes:

- **De manera inmediata**, hay que garantizar que fluyan los recursos públicos y que no vayan a las manos equivocadas. Por lo tanto, las políticas de ayuda, el crédito o el rescate de las empresas deben incluir condiciones mínimas para asegurar que los más necesitados sean los beneficiados.
- **De manera rápida**, es necesario incluir medidas capaces de paliar —aunque sea parcialmente— la brutal caída de ingresos que atraviesan los países, **recurriendo a un esfuerzo tributario adicional de quienes lo pueden afrontar y que en el pasado no tuvieron una aportación equivalente a la escala de sus beneficios, y evitando el sobrecargo a la base de aportantes actuales (clase media formal)**. Es una crisis sin precedentes que necesita soluciones sin precedentes y la solidaridad debe ser el eje central.
- **En un escenario posterior a la crisis sanitaria, a mediano plazo**, hay que pensar en construir una sociedad más resiliente. Por lo tanto, no se debe volver a la “normalidad” previa, porque esta era extremadamente frágil. Hay que corregir las deficiencias del pasado. Es necesario repensar radicalmente el modelo de crecimiento y desarrollo bajo nuevos parámetros que prioricen la equidad y la inclusión. La justicia fiscal debe ser parte de esta nueva normalidad.

LINEAMIENTOS MÍNIMOS PARA ASEGURAR QUE EL PAQUETE DE RESCATE ECONÓMICO NO AGUDICE LAS DESIGUALDADES

Impulsar el plan de choque fiscal debe tener en el centro la defensa de los sectores más vulnerables, la protección del empleo y la reactivación económica basada en la generación de valor real para el conjunto de la sociedad. Para ello, el modelado de políticas de ayuda y reactivación que haga el Gobierno es central y deberá:

1. Garantizar el **ingreso de las familias, en particular, el de las más vulnerables**, asegurando la liquidez básica para que sus miembros puedan respetar la cuarentena (por ejemplo, transferencias directas a las y los más pobres, bono universal y apoyo a las personas más vulnerables).
2. Priorizar la supervivencia y protección de los aproximadamente siete millones de **micro, pequeñas y medianas empresas**; asegurar un plan de apoyo a las empresas para mantener la cadena de pagos y protección de empleos.
3. Proteger la **agricultura familiar**, base de la seguridad alimentaria nacional, asegurando sus cadenas de producción y comercialización, así como protocolos sanitarios para evitar cadenas de contagio en zonas rurales.
4. Establecer **criterios mínimos para que las grandes empresas puedan acceder a la asistencia financiera del Gobierno** sea mediante préstamos garantizados, salvataje o ayuda con fondos públicos. Entre otros, dichos criterios pueden ser los siguientes: las empresas en cuestión no deben contar con presencia o vínculo activo no justificado en paraísos fiscales; deben comprometerse a una moratoria de la entrega de bonos a sus altos ejecutivos, así como a no realizar la distribución temporal de dividendos, despidos ni suspensión del personal según la planilla vigente a marzo del 2020; asimismo, deben comprometerse a hacer públicos sus estados financieros y contables.



FASE 1: CORTO PLAZO

ATENDER LA URGENCIA ECONÓMICA Y SANITARIA, BASES PARA PAGAR LAS CUENTAS

La crisis económica será más o menos profunda en función de la capacidad de reacción del Gobierno. De esta crisis, solo se sale contando con la capacidad de generar recursos propios. En esta fase, es urgente buscar figuras tributarias adicionales que permitan paliar la dimensión de la pérdida de ingresos —una de las consecuencias de esta primera fase del confinamiento— y establezcan criterios centrales de salud tributaria a largo plazo.

¿A QUIÉN APLICAR LAS NUEVAS FIGURAS TRIBUTARIAS?

La crisis afecta a todos, pero no todo el mundo sufrirá por igual. Esta pandemia va a ahondar las desigualdades, dentro de los países y entre países; pero hay sectores, grupos o patrimonios que se verán menos afectados o seguirán creciendo a pesar de la crisis: a) **la riqueza de las grandes fortunas**; b) el farmacéutico, la economía digital o la distribución de bienes, que son **sectores que se benefician de la crisis**, pues ya están teniendo resultados muy positivos; c) el financiero, porque en el contexto de la crisis existe un mayor **riesgo de flujos especulativos de capital**, lo cual agrava la estabilidad de los países; y d) el digital, que opera en el país sin tributar. Este hecho evidencia los problemas de desregulación fiscal internacional, lo que posibilita un notable crecimiento de ciertos sectores.

Estos **subsectores de actividad o nichos de minorías económicas** son los que **más capacidad de contribución tienen** y les corresponde “**arrimar el hombro**” en contextos de crisis.

UN PAQUETE DE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA GRAVAR LA GRAN RIQUEZA

Un impuesto a las grandes fortunas

Aplicable a personas naturales que posean a partir de US\$ 1 millón equivalente al tipo de cambio corriente, con una tasa de entre el 1 % y del 3% sobre el patrimonio neto de todos los activos nacionales o radicados en el exterior, con escalas según los niveles patrimoniales. A modo de ejemplo, si se lograra aplicar un 3 % de impuesto sobre el patrimonio de los seis peruanos con patrimonios superiores a los US\$ 1000 millones, se podría recaudar US\$ 336 millones adicionales²⁷.

Duplicación de la tasa aplicable sobre los dividendos y ganancias de capital para los periodos fiscales 2020 y 2021. Ello establecerá en 10 % la tasa aplicable sobre los dividendos a personas naturales domiciliadas y no domiciliadas en el país.

²⁷ Estos son los seis empresarios más ricos del Perú, según el ranking Forbes 2019. (5 de marzo del 2019). RPP Noticias. Recuperado de <https://rpp.pe/economia/economia/forbes-2019-estos-son-los-seis-empresarios-mas-ricos-del-peru-ricos-peruanos-noticia-1184301>

GRAVAR A LOS RICOS: UN ENFOQUE QUE SE GENERALIZA

EL FMI, en uno de los recientes análisis técnicos que plantea, recomienda elevar los impuestos sobre el patrimonio, la riqueza o la propiedad como vía para generar recursos adicionales y mayor solidaridad en la fase de recuperación post-covid.

En su reciente informe al G20 del mes de abril, la OCDE recuerda también que hay margen de maniobra para ampliar las bases fiscales de manera progresiva, sobre las rentas de capital, la propiedad o actividades como la digital. Países como España cuentan con una fiscalidad sobre el patrimonio que permite generar ingresos superiores al 2% del PIB mientras en Francia se ha venido aplicando un Impuesto de Solidaridad a las grandes Fortunas además. En el caso de Colombia, las medidas de incitación al cumplimiento voluntario permitieron que la tributación a la riqueza creciera un 800% después del escándalo de los “Panama Papers”.

UN PAQUETE DE MEDIDAS PARA GRAVAR LAS UTILIDADES EXTRAORDINARIAS

Impuesto a los resultados extraordinarios a las grandes corporaciones

Aplicable a empresas con resultados un 10 % superior a los del promedio de los cinco ejercicios anteriores. Se calcula a partir del cociente de los beneficios (rentabilidad sobre el patrimonio) que se obtuvo en el 2020 y comparado con el promedio de los cinco ejercicios anteriores.

Impuesto digital

Se trata de activar la recaudación del IGV sobre los bienes y servicios prestados en el Perú por empresas radicadas en el exterior, así como un gravamen sobre los ingresos de los bienes y servicios prestados por vía digital dentro del territorio nacional por empresas radicadas fuera del territorio nacional, sin presencia física para efectos fiscales (establecimiento permanente).

Según las estimaciones realizadas por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), con un diseño adecuado y muy progresivo, el Perú podría recaudar hasta 1,54% del PBI aplicando un impuesto al patrimonio neto, con franjas progresivas desde el 5 % más rico de la población, incorporando así un significativo efecto redistributivo. Aplicado sobre los niveles de ingresos tributarios recogidos por la Sunat en el 2019, podría significar algo más de US\$ 3500 millones.

LUCHA CONTRA LA ELUSIÓN TRIBUTARIA

Excluir de las ayudas financieras del Gobierno a compañías registradas en paraísos fiscales, de manera que se impulse la transparencia y el camino hacia un terreno de juego parejo en el ámbito de la fiscalidad corporativa global.

UN PAQUETE DE MEDIDAS QUE GRAVEN BIENES DE LUJO

- Elevar la tasa del IGV a los **bienes de lujo** que pueden suponer un impacto ambiental negativo (camionetas tipo todo terreno, por ejemplo).
- Revisar y eliminar vacíos legales que permiten aplicar exoneraciones tributarias a bienes de lujo, tales como las embarcaciones de recreo.
- Suprimir incentivos tributarios a los sectores altamente contaminantes.

IMPUESTOS EN LA ERA DIGITAL: ES HORA DE IMPLEMENTAR LAS REFORMAS

Las empresas altamente digitalizadas han encontrado el vacío en el marco legislativo internacional para operar desde mercados exteriores sin tener presencia para efectos fiscales en el país, lo que les posibilita casi escapar al peso fiscal. Famosos son los casos de Google, Apple, Facebook o Amazon (las conocidas como GAFA), que tras múltiples abusos han llevado incluso a la Comisión Europea a reclamar a Apple el pago de 13 000 millones de euros a Irlanda por impuestos no pagados. Tanto es así, que la OCDE ha iniciado un proceso, en el que ya participan 137 países (el Perú entre ellos), con el fin de revisar el conjunto de la tributación en la era digital. Pero es un proceso largo, con muchos claroscuros aún en cuanto a sus resultados y que, en el mejor de los casos, supondrá poder gravar a estas empresas en tres o cuatro años. ¿Por qué esperar y renunciar a esos ingresos ahora? Países como Francia, España, Reino Unido, India o Indonesia ya han formulado propuestas legislativas para implementarlas con urgencia.

FASE 2: MEDIANO PLAZO

ESCENARIO POSTERIOR AL DESCONFINAMIENTO Y A LA URGENCIA SANITARIA DE LA PRIMERA FASE.

LUCHA FRONTAL CONTRA LA ELUSIÓN TRIBUTARIA: APLICACIÓN EFECTIVA DE LA NORMA XVI DEL CÓDIGO TRIBUTARIO (NORMA ANTIELUSIVA GENERAL)

Para esta lucha, es necesario fortalecer a la autoridad tributaria y controlar las prácticas de fraude fiscal —que incluyan prácticas como la utilización de paraísos fiscales y el ocultamiento de riqueza—, pues este delito le cuesta al país, anualmente, un aproximado de 9% del PBI. Además, dos elementos son esenciales: la creación de un registro público para declaración de beneficiario último y real, y la aceleración del intercambio automático de datos fiscales.

FORTALECIMIENTO Y EXPANSIÓN DEL IR PERSONAL Y DE CAPITALES

Se debe revisar el diseño del IR personal en cuanto a los tramos y tipos aplicables, y elevar los tipos marginales para los tramos superiores. Adicionalmente, se debe eliminar la exoneración vigente del IR para los rendimientos del capital en bolsa para personas naturales y jurídicas, domiciliadas y no domiciliadas en el país.

FORTALECIMIENTO Y EXPANSIÓN DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD (IMPUESTO PREDIAL).

Gradualmente ello debería permitir incrementar la recaudación del 0,2% del PBI actual hasta un mínimo del 0,5% del PBI. Garantizando cuatro criterios básicos: 1) Establecimiento de un sistema nacional centralizado de control y verificación del impuesto predial; 2) Actualización de catastros en localidades al nivel distrital y provincial; 3) Coordinación entre la autoridad recaudadora nacional – SUNAT y los entes recaudadores sub-nacionales y 4) Ajuste y actualización de los tramos de valoración de predios.

RACIONALIZACIÓN DE LOS INCENTIVOS Y BENEFICIOS TRIBUTARIOS, ASEGURANDO SU EFICIENCIA Y PERTINENCIA²⁸

Con el importe de las exoneraciones tributarias asignadas a las grandes empresas en el Perú para atraer inversión extranjera, el Estado podría contratar a 106 300 doctores más²⁹. En el conjunto de América Latina y el Caribe, los montos perdidos por tales exoneraciones representan aproximadamente el equivalente al 50 % del total de la inversión en sanidad pública de la región, y para el Perú, el coste de las pérdidas fiscales, según un estudio elaborado por CEPAL y Oxfam³⁰.

En el caso del Perú, avanzar en esta reforma de racionalización de incentivos y beneficios tributarios podría reducir en un 50 % la utilización ineficiente y redundante de los incentivos tributarios, como incluso recomienda el FMI³¹. En términos prácticos, esta racionalización de beneficios tributarios debería elevar la recaudación en el Perú en, al menos, un punto porcentual de recaudación del PBI, para garantizar así el financiamiento de los programas sociales. Algunos de los puntos que deben ser abordados con urgencia son los siguientes: a) la supresión de manera inmediata de la exoneración a las ganancias de capital, bursátiles y financieras; b) la revisión de las exoneraciones del IR a universidades privadas con fines de lucro; c) la exoneración del IGV y del impuesto selectivo al consumo (ISC) a la comercialización de combustibles en la Amazonia; y d) la supresión de la exoneración del IGV a casinos y tragamonedas.

²⁸ Grupo de Justicia Fiscal (2019). Op. cit.

²⁹ Ver Dataigualdad.org

³⁰ CEPAL y Oxfam (2019). Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620921/rr-tax-incentives-businesses-latin-america-caribbean-090919-es.pdf>

³¹ Fondo Monetario Internacional (2015). Opciones para el uso eficaz y eficiente de los incentivos fiscales a la inversión en países de ingreso bajo. Recuperado de <https://www.imf.org/external/spanish/np/g20/pdf/101515s.pdf>

FASE 3:

LINEAMIENTOS PARA CORREGIR LOS DESEQUILIBRIOS DEL PASADO

En la fase de recuperación posterior al confinamiento, será vital fomentar la reactivación económica basada **en un modelo diversificado y generador de valor que permita construir un modelo de recaudación resiliente**, menos voluble y dependiente de los precios internacionales y de la demanda de materias primas. En este escenario, el Perú debe aspirar a impulsar políticas tributarias que contribuyan al crecimiento económico, manteniendo siempre criterios de equidad y de contribución a la transición ecológica.

- **Establecer un pacto fiscal** que recupere la confianza social en avances profundos hacia un modelo tributario basado en principios de suficiencia y equidad, en principios de impacto ambiental y con mirada de género.
- **Recaudar más para blindar las políticas sociales.** El Gobierno debe fijarse un objetivo de recuperación de la capacidad tributaria que no solo palíe la caída de ingresos generada por la crisis del COVID-19 y sus secuelas económicas, sino que alcance el promedio regional en un plazo de cinco años; además, debe asegurar que la ampliación de lo recaudado se destine exclusivamente a inversión en salud, educación y programas sociales.
- **Reducir la regresividad del mix fiscal. En un plazo de cinco años, se debe haber logrado rebalancear la distribución de las cargas tributarias** entre impuestos directos e indirectos y entre los distintos sectores de la sociedad, priorizando los sectores que concentran la riqueza, así como las cargas entre la tributación al trabajo y al consumo frente a la riqueza y el capital. Reordenar la estructura tributaria, priorizando los impuestos directos sobre los niveles altos de ingresos y la riqueza.
 - **Reordenar la estructura tributaria para priorizar la tributación sobre la riqueza, propiedad y rendimientos del capital**, tanto sobre las personas naturales como jurídicas.
 - **Aliviar y compensar la carga tributaria de los sectores más vulnerables** de la economía y de la sociedad, con particular énfasis en la agricultura familiar y campesina, las pequeñas empresas y las microempresas, y las mujeres emprendedoras.
- **Cerrar los agujeros estructurales a la evasión y la elusión fiscales**, así como las pérdidas ineficientes de ingresos por la **utilización inadecuada de beneficios e incentivos tributarios**.
 - Reducir a la mitad los niveles de evasión fiscal en un plazo de cinco años, comprometiéndose a estudios exhaustivos y periódicos de acceso público.
 - Romper con la opacidad de los mercados financieros exigiendo transparencia sobre los verdaderos dueños de sociedades y fondos de inversión; para ello, se deberá establecer un registro público en el que se consigne tal información. Debe ser extendido para identificar a las personas naturales que posean participaciones en sociedades, asociaciones civiles, fundaciones y fondos comunes de inversión.
 - Excluir de la contratación pública a empresas que estén radicadas o cuenten con amplia presencia en paraísos fiscales sin actividad económica que lo justifique y favorecer a aquellas empresas que presenten un mayor nivel de responsabilidad fiscal.
 - Ampliar los mecanismos de intercambio de información entre administraciones tributarias, avanzando hacia un modelo de intercambio automático.

Autores:

Susana Ruiz, Alejandra Alayza, Armando Mendoza

Editado por:

© Oxfam

© Oxfam América Inc.

Calle Diego Ferré 365, Miraflores, Lima-Perú

Teléfono: (51 1) 616-2555

<http://peru.oxfam.org>

1a. edición – Mayo de 2020

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N° 2020-03862

Diseño y diagramación:

Rafael Nova – Recavarren 1257, Surquillo.

Mayo 2020



OXFAM