

Decepción tributaria: las políticas en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski

Claudia Viale L.

Sumilla

Los objetivos trazados en el plan de gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (PPK), y que luego guiaron las políticas tributarias implementadas durante su gestión, fueron aumentar la recaudación, reducir la evasión y contribuir a la reactivación de la economía. El enfoque general para lograr estos objetivos fue la reducción de tasas, la creación de regímenes especiales con tasas preferenciales, amnistías y fraccionamientos de deudas. La idea era que al reducir el pago de impuestos, para que la gente aumentara su consumo y las empresas su inversión, se generaría un dinamismo económico fluido, recaudándose más. Pero, al salir del gobierno, PPK dejaba una menor presión tributaria y un déficit fiscal creciente. ¿Las políticas tributarias que se implementaron fueron la causa de la caída de la recaudación y el aumento del déficit? En este artículo se argumenta que, aunque existen otros factores como la desaceleración económica y un aumento de las devoluciones, las políticas tributarias de PPK no fueron las adecuadas para revertir estos efectos, contribuyéndose así a una menor recaudación. Después de describir y evaluar las políticas de PPK, el artículo cierra con una reflexión sobre las primeras señales del gobierno de Martín Vizcarra sobre este tema, y si estas sugieren un cambio de rumbo respecto al gobierno anterior.

DURANTE SU CANDIDATURA Y DESDE SU PRIMER DISCURSO A LA NACIÓN, Pedro Pablo Kuczynski (PPK) le dio mucha importancia y generó muchas expectativas sobre las políticas que aplicaría en relación al manejo macroeconómico para la reactivación económica. El presidente economista, ex ministro de Economía y ex presidente del Banco Central de Reserva del Perú, junto a su equipo de tecnócratas, iba a promover un aumento en el crecimiento, en la presión tributaria —hasta 17% del Producto Bruto Interno (PBI)—, entre otras medidas. Sin embargo, sin llegar a finalizar su periodo, el presidente renunciante (o renunciado) dejaba el puesto con una presión tributaria que había caído de 14% a menos de 13% del PBI, un déficit de -3.1% del PBI y un crecimiento desacelerado. Y si bien se debe considerar que el contexto le fue adverso, con el fenómeno de El Niño costero, el caso Lava Jato, entre otros eventos, cabe preguntarse si las políticas en materia tributaria que implementó contribuyeron a esta situación. En este artículo trataremos de responder a las preguntas sobre cuáles fueron las políticas específicas que se implementaron y cuál es la evaluación de las mismas. Dado el momento especial del nuevo gobierno de Martín Vizcarra, que también le ha dado un lugar central a la tributación en el paquete de facultades para legislar pedido al Congreso de la República, cerraremos reflexionando sobre si existe o no un nuevo rumbo en este tema.

Las políticas de PPK en materia tributaria

Antes de revisar las políticas que implementó PPK durante sus casi dos años de gestión, es relevante regresar a las políticas concretas incluidas en su plan de gobierno, pues estas muestran el enfoque general de su política tributaria, que luego se fue ajustando en el camino.

En este plan, la política tributaria se incluía como uno de los ejes que permitiría la reactivación económica a través de un estímulo al consumo y la inversión: «(...) una nueva política tributaria que baje las tasas impositivas, pero que aumente la recaudación»¹. Las tres políticas específicas propuestas fueron: i) bajar el Impuesto General a las Ventas (IGV) 1% anual hasta llegar al 15% en el 2019; ii) que las grandes empresas (más de 2300 Unidades Impositivas Tributarias –UIT–) puedan descontar el 100% de su inversión física de su pago e impuestos; y iii) reducir las escalas del Impuesto a la Renta (IR) personal a solo tres y mantener la reducción progresiva que había dejado Ollanta Humala, que llegaría hasta 26% el 2017. Luego, se incluía como parte de las estrategias, la implementación de una reforma tributaria para «cerrar el déficit fiscal y garantizar la estabilidad macroeconómica»². En esta parte, además de las políticas ya mencionadas, se aumentaba el tema de la reducción de la evasión tributaria y un nuevo régimen temporal (10 años) para las empresas que facturen 2300 UIT, o menos, con amnistía tributaria para sus deudas fiscales.

En síntesis, el enfoque expresado en el plan era de tasas de impuestos más bajas, además de regímenes especiales con tasas más bajas y acceso a amnistías, con el objetivo de promover la inversión, el consumo y la formalización. Esto llevaría, según sus estimaciones, a un aumento de la recaudación y menor déficit fiscal.

¹ Peruanos Por el Cambio (PPK). *Plan de Gobierno de Peruanos por el Cambio 2016-2021*. Lima: PPK, 2016. Disponible en: goo.gl/Y3JZSK

² Peruanos Por el Cambio (PPK). *Plan de Gobierno de Peruanos Por el Cambio 2016-2021*. Lima: PPK, 2016. Ver en: goo.gl/Y3JZSK

Pero, al entrar al gobierno, no todas estas políticas se implementaron. Como sabemos, el IGV no se bajó y el IR se subió a 29.5%. Tampoco se implementó el descuento del 100% de inversión física para las grandes empresas. Veamos pues, qué políticas sí se implementaron.

Sobre el Impuesto General a las Ventas (IGV)

Como mencionamos, la reducción de la tasa del IGV hasta llegar al 15% no se aplicó. Lo que sí sucedió es que en noviembre del 2016 el Congreso aprobó el proyecto de ley del llamado «IGV justo», que permitía a las Micro y Pequeñas Empresas (Mypes) postergar el pago del IGV por tres meses. En febrero del 2017 el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) publicó el Decreto Supremo con las normas reglamentarias correspondientes, entrando en vigencia a partir del 1 de marzo del 2017. Si bien la implementación de esta medida crearía un bache temporal en la recaudación, igual esta se recibiría más tarde en el año. En junio del 2017, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) calculó que el monto que se sometió a la prórroga fue de S/ 287.5 millones³.

Sobre el Impuesto a la Renta (IR)

En el caso del IR, la disminución propuesta en el plan de gobierno, que en realidad era solo continuar con su reducción progresiva hasta 26% (lo que ya estaba establecido en la ley n° 30230 de Ollanta Humala), no se implementó. Por el contrario, en diciembre del 2016, cuando ya se veía la caída en la recaudación, se aprobó el Decreto Legislativo n° 1261 que subió la tasa de IR a 29.5%.

³ «IGV Justo: Prórrogas tributarias alcanzaron los S/ 287.5 millones hasta marzo». *Gestión*, Lima, 12 de junio del 2017. Ver en: goo.gl/bxwg9b

Una medida adicional que también tiene que ver con el IR fue la creación de un régimen especial para las Mypes, conocido como «Régimen MYPE Tributario del Impuesto a la Renta». Este fue aprobado por el Decreto Legislativo n° 1269⁴ en diciembre del 2016, su reglamento emitido a fines del mismo mes, entrando en vigencia en enero del 2017. Bajo este nuevo régimen, las Mypes que tuvieran ingresos netos en el año anterior como máximo de 1700 UIT (7 millones 55 mil soles con la UIT actual) pueden acceder a una tasa preferencial de 10% de IR para las «primeras utilidades» (hasta 15 UIT de las ganancias netas del año). Si tenían ganancias por encima de eso, el remanente (más de 15 UIT) pagaba la tasa normal de IR de 29.5%. Si bien las Mypes que estaban en el régimen general de IR, pero que califican para este nuevo sistema, se pueden cambiar también, el principal interés de esta medida era atraer nuevas empresas a formalizarse y acogerse a este régimen.

Otro gran cambio relacionado a este impuesto fue la aprobación de las deducciones del pago de IR de distintos gastos para personas naturales en régimen de cuarta y quinta categoría. Es decir, se puede restar del monto total sobre el cual se calcularía el IR los gastos de alquiler e intereses de créditos hipotecarios, honorarios médicos y odontológicos, servicios profesionales y por las aportaciones al Seguro Social de Salud del Perú (EsSalud) que realicen los empleadores por sus trabajadores del hogar. El monto máximo de la deducción es de tres UIT, es decir, 12 450 soles, con el reciente aumento de la UIT. Todos los gastos que se quieran deducir deben estar sustentados con los comprobantes de pago adecuados. De esta manera, el contribuyente exigirá comprobantes a los que le presten servicios, promoviendo su formalización. El pedido de deducciones comenzó en febrero del 2018 sobre el ejercicio 2017, por lo que recién este año se sabrá su impacto.

⁴ «Reglamento del Decreto Legislativo N° 1269 que crea el Régimen MYPE Tributario del Impuesto a la Renta». *mef.gob.pe*, Lima, 29 de diciembre del 2016. Ver en: goo.gl/Lh58g5

Fraccionamiento Especial de Deudas Tributarias y otros Ingresos Administrados por Sunat (Fraes)

A través del Decreto Legislativo n° 1257⁵ se aprobó en diciembre del 2016 este fraccionamiento, que permitía que las personas naturales o jurídicas que tuvieran deudas con la Sunat de entre enero del 2012 y agosto del 2016 por pago de IR, IGV, ISC, aranceles y del Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi), pudieran acceder a descuentos sobre los intereses de la deuda. Las deudas tenían que estar en reclamación, apelación, demanda contenciosa administrativa ante el Poder Judicial o en cobranza coactiva. Para montos menores a 395 000 soles de deuda, la persona o empresa podía dejar de pagar el 90% de los intereses y multas (no del monto de la deuda); para montos de hasta 7.9 millones de soles, se descontaba el 70% de intereses y multas; y por encima de ese monto, se descontaba el 50%. Esta medida fue temporal y solo se podía solicitar acogerse a ella hasta el 31 de julio del 2017. Casi al final del periodo que estuvo vigente, se habían acogido 5287 contribuyentes, lo que representaba un monto de 227 millones de soles de fraccionamiento. Esto estuvo muy por debajo de los cálculos iniciales de la Sunat, que decían que los contribuyentes que eran elegibles eran aproximadamente 265 000 y que se podría fraccionar un monto cercano a los 63 000 millones de soles⁶.

Repatriación de capitales y otras rentas no declaradas

En marzo del 2017 se aprobó el reglamento del Decreto Legislativo n° 1264⁷, que creaba un régimen temporal del impuesto a la renta

⁵ «Decreto Legislativo n° 1257». *elperuano.pe*, Lima, 7 de diciembre del 2016. Ver en: goo.gl/xaGBjH

⁶ «Sunat: Ampliación de plazo de fraccionamiento tributario está en manos del Congreso». *Gestión*, Lima, 24 de junio del 2017. Ver en: goo.gl/9RCqxe

⁷ «Aprueban el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1264, Decreto Legislativo que establece un régimen temporal y sustitutorio del impuesto a la renta para la

para la declaración, repatriación e inversión de rentas no declaradas. Lo que ofrecía este régimen temporal era una amnistía para rentas no declaradas hasta el ejercicio 2015 y una tasa preferencial al declararlas. Es así que las personas naturales que declararan rentas en el país o repatriaran capitales del extranjero pagarían 10% de impuesto la renta sobre ellos, o en el caso de que los capitales repatriados se invirtieran en el Perú por un plazo mínimo de tres meses, podían pagar 7%. En ambos casos se evitaban también las multas e intereses por tributos no pagados. Este régimen solo estuvo disponible hasta el 29 de diciembre del 2017. Los datos de recaudación después de que acabó el periodo mostraron que se recaudó 1136 millones de soles de 4000 millones esperados, acciéndose a este régimen 7766 contribuyentes de 8000 que había estimado la Sunat⁸.

Luego de esta revisión de las políticas tributarias aplicadas en el gobierno de PPK, pasemos a ver la información estadística del periodo para comenzar a analizar cuáles fueron sus resultados en términos de recaudación y de reactivación de la economía, que eran los principales objetivos que se buscaban con estas medidas.

Resultado en indicadores macro

A continuación, revisaremos la evolución de indicadores macroeconómicos relacionados a cuatro temas relevantes: la recaudación (desagregada por tipos de impuestos y por sectores económicos), el déficit fiscal, la informalidad y evasión tributaria, y el crecimiento económico. Estos indicadores nos permitirán analizar qué pasó durante los casi dos años de gobierno de PPK y comenzar a evaluar si su política tributaria logró lo que buscaba.

declaración, repatriación e inversión de rentas no declaradas». *elperuano.pe*, Lima, 24 de marzo del 2017. Ver en: goo.gl/h3oS92

⁸ Chang, Sergio J. «Repatriación de capitales: régimen temporal tuvo resultados mixtos». *semanaeconomica.com*, Lima, 12 de enero del 2018. Ver en: goo.gl/SFgspX

Recaudación

a. Por tipos de ingresos tributarios

La recaudación en el Perú depende principalmente de dos impuestos: el IGV y el IR. El primero representa sostenidamente alrededor del 50% del total de los ingresos, mientras que el segundo representa entre 35% y 40%.

La recaudación del IR cayó entre el 2014 y el 2015, durante el gobierno de Ollanta Humala, recuperándose un poco el 2016. En el 2017 volvió a caer, sobre todo por la contracción en el IR de tercera categoría que pagan las empresas, bajando en 997 millones de soles (una caída de 6% respecto al año anterior). En el caso del IGV, la recaudación de este impuesto ha aumentado todos los años desde el 2014, lo que ha contribuido a que los ingresos tributarios totales aumenten un poco entre el 2016 y el 2017.

Un rubro al que hay que prestarle atención dentro de los ingresos tributarios son las devoluciones. Podemos ver en la tabla n° 1 que en el 2016, y más aún en el 2017, estas subieron significativamente. Las devoluciones se realizan a personas naturales o jurídicas que pagaron más impuestos de los que les correspondía por distintos motivos. Uno de ellos es por los procedimientos normales de pago de impuestos por adelantado que resultan excesivos, devolviéndose el excedente. Otros son devoluciones de IGV a los exportadores, además de devoluciones por el sistema de detracciones del IGV, entre otros. Aunque las devoluciones habían estado aumentando ya los años anteriores, en el 2016 lo hicieron en 40%, comparado con el 2015, aumento que continuó en el 2017. El rubro principal de devoluciones en estos años fue el de devolución del IGV a exportadores, especialmente al sector minero⁹. Lógicamente, este aumento de las devoluciones

⁹ «Sunat: devoluciones tributarias aumentarán S/500 mlls. este año». *El Comercio*, Lima, 22 de febrero del 2017. Ver en: goo.gl/gSBwi2

afectó de manera significativa la recaudación de estos años, por lo que hay que prestarle atención.

Tabla n° 1
Ingresos del gobierno central consolidado (millones de soles)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Ene-Mar 2017 | Ene-Mar 2018 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------|--------------|
| Total (I+II+III) | 108 520.9 | 103 914.8 | 103 459.6 | 105 565.2 | 35 717.2 | 43 172.6 |
| I. Ingresos tributarios del gobierno central | 95 394.7 | 90 262.4 | 89 375.3 | 90 705.6 | 30 973.6 | 37 873.7 |
| Impuesto a la renta | 40 157.1 | 34 745.4 | 37 213.8 | 36 755.4 | 15 179.1 | 18 671.9 |
| Primera categoría | 373.5 | 443.0 | 503.9 | 532.0 | 182.0 | 198.8 |
| Segunda categoría | 1213.9 | 1286.9 | 1535.5 | 1580.8 | 643.9 | 751.7 |
| Tercera categoría | 18 535.9 | 16 817.5 | 16 495.8 | 15 499.2 | 6059.7 | 6372.2 |
| Cuarta categoría | 834.1 | 783.5 | 871.2 | 893.5 | 305.4 | 328.9 |
| Quinta categoría | 8472.7 | 8043.6 | 8248.2 | 8444.0 | 3393.0 | 3639.2 |
| No domiciliados | 6027.0 | 3247.6 | 5204.7 | 3461.9 | 1327.8 | 1270.6 |
| Regularización | 4232.4 | 3646.4 | 3804.8 | 4884.3 | 2901.8 | 5455.9 |
| Régimen especial del impuesto a la renta | 274.9 | 309.6 | 334.9 | 322.9 | 106.4 | 117.5 |
| Régimen MYPE tributario | - | - | - | 904.1 | 186.7 | 437.1 |
| Otras rentas | 192.7 | 167.4 | 214.8 | 232.6 | 72.4 | 99.9 |
| A la producción y consumo | 55 613.4 | 57 307.2 | 58 766.7 | 61 132.4 | 19 837.1 | 21 740.7 |
| Impuesto General a las Ventas (IGV) | 50 351.7 | 51 668.3 | 52 692.5 | 54 642.8 | 17 685.3 | 19 670.1 |
| Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) | 5134.7 | 5494.7 | 5901.6 | 6315.2 | 2097.0 | 11 717.2 |
| Otros a la producción y consumo | 127.0 | 144.2 | 172.6 | 174.4 | 54.7 | 10 404.6 |
| A la importación | 1789.8 | 1774.5 | 1605.8 | 1447.6 | 438.0 | 454.8 |
| Otros ingresos | 8536.8 | 8111.7 | 8145.5 | 8579.0 | 1994.1 | 2602.6 |
| Devoluciones | -10 702.4 | -11 676.5 | -16 356.4 | -17 208.9 | -6474.6 | -5601.1 |
| II. Contribuciones sociales | 11 892.7 | 12 732.2 | 13 233.8 | 13 713.1 | 4466.0 | 4886.6 |
| III. Ingresos no tributarios | 1233.5 | 920.2 | 850.4 | 1146.6 | 277.6 | 412.4 |

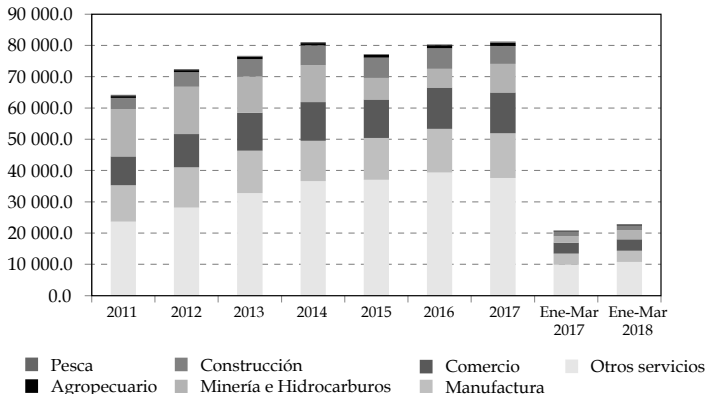
Fuente: Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat). Nota tributaria.

b. Por sectores

Miremos ahora lo que sucedió con los distintos sectores económicos, enfocándonos solo en los ingresos tributarios. En el gráfico n° 1 se muestra que los impuestos que pagaron los sectores Servicios y Construcción cayeron entre el 2016 y el 2017, durante el gobierno de PPK. La caída del sector Construcción está relacionada evidentemente con el escándalo de corrupción Lava Jato, donde estuvieron implicadas importantes empresas del sector, paralizándose obras. Por otro lado, luego de que los impuestos pagados por el sector Minero cayeran de manera importante en el 2015 y el 2016, en el 2017 estos se recuperaron gracias al aumento de los precios internacionales de algunos minerales como el cobre y por la mayor producción minera.

Relacionando esta información con las cifras desagregadas por tipo de impuesto que vimos arriba, la caída de la contribución del sector Construcción podría estar también explicando la caída del IR en el 2017.

Gráfico n° 1
Ingresos tributarios recaudados por la Sunat - Tributos internos según actividad económica (millones de soles)



Fuente: Sunat. Nota tributaria.

Déficit fiscal

Los ingresos que recauda el gobierno le permiten cubrir el gasto público del periodo. Una preocupación para el gobierno de PPK al iniciar su periodo fue que desde el 2014 se comenzó a registrar un déficit fiscal, es decir, el gasto público comenzó a ser mayor que los ingresos. Cuando hablamos aquí de déficit fiscal nos estamos refiriendo al dato del «resultado económico» de la tabla n° 2, que considera todos los ingresos y todos los gastos, incluyendo los intereses por deuda.

Hasta antes del 2014, la situación había sido la inversa y habíamos tenido superávits fiscales de varios puntos del PBI. Pero a partir de ese año, el déficit comenzó a crecer y de 0.9% del PBI en el 2014 se pasó a 2% en el 2015. El año en que PPK asumió el gobierno, el déficit fue de 2.5%, y durante su gestión, el 2017, fue más del 3% del PBI, superando el tope establecido. El déficit aumentó el 2017 porque mientras bajaban los ingresos corrientes por la caída de la presión tributaria, el gasto no financiero creció, tanto por el aumento del gasto corriente como por el del capital (inversión). En este sentido, el objetivo de PPK de reducir el déficit fiscal aumentando la presión tributaria a 14% no se logró, pues la misma cayó de 13.5% en el 2016 a 12.9% en el 2017.

Informalidad y evasión tributaria

Otro de los objetivos de la política tributaria de PPK era lograr la formalización de empresas. Un indicador que nos permite tener una idea de si se logró una mayor formalización de empresas es si se crearon nuevos puestos de trabajo formal. Aunque la información incluida en la tabla n° 3 solo considera las áreas urbanas, esta nos permite tener una idea de qué sucedió con el empleo. Ahí vemos que durante el 2017 el empleo formal bajó, mientras que aumentaba el informal. Esto sugiere que el intento de

lograr estimular la formalización a través de la política tributaria aplicada no fue efectivo.

Tabla n° 2
Resultado primario y económico del sector público no financiero
(porcentaje del PBI)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| I. RESULTADO PRIMARIO | 3.2 | 3.4 | 2.0 | 0.8 | -1.0 | -1.4 | -1.9 |
| 1. Resultado primario del gobierno central | 2.1 | 2.4 | 1.5 | 0.6 | -1.8 | -1.3 | -2.1 |
| a. Ingresos corrientes | 18.7 | 19.1 | 18.8 | 19.0 | 16.6 | 15.3 | 15.0 |
| i. Ingresos tributarios | 16.0 | 16.5 | 16.3 | 16.5 | 14.7 | 13.5 | 12.9 |
| ii. No tributarios | 2.7 | 2.6 | 2.5 | 2.4 | 1.9 | 1.7 | 2.0 |
| b. Gasto no financiero | 16.7 | 16.8 | 17.5 | 18.5 | 18.5 | 16.7 | 17.3 |
| i. Corriente | 12.4 | 12.4 | 12.8 | 13.8 | 13.8 | 12.9 | 13.1 |
| ii. Capital | 4.3 | 4.4 | 4.7 | 4.7 | 4.6 | 3.8 | 4.1 |
| c. Ingresos de capital | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.2 |
| 2. Resultado primario de otras entidades | 1.1 | 1.0 | 0.4 | 0.2 | 0.8 | -0.1 | 0.2 |
| II. INTERESES | 1.2 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.2 |
| 1. Deuda externa | 0.6 | 0.5 | 0.6 | 0.5 | 0.4 | 0.5 | 0.5 |
| 2. Deuda interna | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.7 |
| III. RESULTADO ECONÓMICO (I-II) | 2.1 | 2.3 | 0.9 | -0.3 | -2.0 | -2.5 | -3.1 |

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). *Reporte de inflación. Marzo 2018. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2018-2019*. Lima: BCRP, 2018.

Tabla n° 3
Área urbana: población ocupada con empleo informal y formal
(miles de personas)

| | Empleo informal | Tasa de crecimiento | Empleo formal | Tasa de crecimiento |
|------|-----------------|---------------------|---------------|---------------------|
| 2014 | 7771.7 | | 4100.8 | |
| 2015 | 7925.7 | 2.0% | 4109.4 | 0.2% |
| 2016 | 8029.1 | 1.3% | 4360.5 | 6.1% |
| 2017 | 8483.6 | 5.7% | 4237.9 | -2.8% |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Informe técnico n° 1. Febrero 2018. Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional*. Lima: INEI, 2018.

Por otro lado, en lo relativo a la evasión tributaria, es decir, el incumplimiento de la ley tributaria, ya sea operando sin Registro Único de Contribuyentes (RUC) o no declarando todas las ventas para pagar menos impuestos, las estadísticas también fueron decepcionantes. La información que presentó la Sunat en el segundo semestre del 2017, correspondiente al 2016, señalaba que la evasión del IGV llegó al 37% de la recaudación potencial. Y en el caso del IR, la evasión fue 57.3% de la recaudación potencial. Esto corresponde a un aumento, pues años atrás estas cifras bajaron hasta 29% en el caso del IGV y 50% en el caso del IR. Este aumento, por supuesto, no solo se relaciona con las políticas tributarias de PPK, promulgadas casi a inicios del 2017, pues las cifras incluyen información desde el segundo semestre del 2016, cuando PPK recién entró al gobierno. De ello, junto con los datos de empleo, se puede inferir que no hubo un cambio significativo en el tema de formalización y reducción de la evasión.

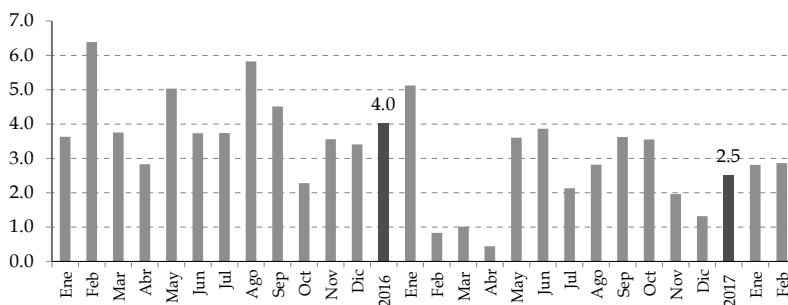
Crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI)

Finalmente, para tener una visión general sobre qué sucedió con la economía y su dinamismo en los dos años en que PPK fue

presidente, veamos el gráfico n° 2 sobre la evolución de la tasa de crecimiento del PBI. En el 2016, la tasa de crecimiento del PBI fue de 4%, mientras que para el 2017 fue de 2.5%. Aunque en los dos primeros meses del 2018 pareciera estar dándose una recuperación, las estimaciones para este año no superan el 3%. En este sentido, el gobierno tampoco cumplió con su objetivo de reactivar la economía, del cual la política tributaria era parte, aunque probablemente otros factores tuvieron más incidencia en este resultado del PBI, como fueron el impacto del fenómeno El Niño costero y el caso Lava Jato.

Gráfico n° 2

Tasa de crecimiento del PBI (variaciones porcentuales anualizadas con respecto a similar periodo en el año anterior)



Fuente: BCRP. Reporte de inflación. Marzo 2018. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2018-2019. Lima: BCRP, 2018.

Evaluación de la política tributaria de PPK

En esta sección evaluaremos la política tributaria del gobierno de PPK con dos criterios. El primero es si se cumplieron los objetivos que se trazaron de mayor recaudación y formalización. El segundo

es si el enfoque general de la política sigue los principios de una tributación adecuada de simplicidad, neutralidad y equidad¹⁰.

Analicemos entonces el primer criterio. Según las estadísticas que revisamos, no se cumplió con el objetivo de aumentar la recaudación, sino que, por el contrario, esta cayó como porcentaje del PBI en el 2017, año en que entraron en vigencia las principales políticas del gobierno, como el régimen MYPE tributario, el régimen especial para repatriación de capitales, el Fraes y el «IGV justo». Es cierto que otros factores también afectaron la recaudación, como la contracción del sector Construcción y el aumento de las devoluciones tributarias, pero aun así existe la impresión general de que el resultado de las políticas implementadas fue decepcionante y que no contribuyeron a un aumento del ingreso fiscal.

En efecto, la evaluación que hace el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) en su reporte de inflación de marzo del 2018, menciona directamente la aplicación del régimen MYPE tributario y el «IGV justo», junto la desaceleración de la demanda interna, como parte de las causas de la caída de la recaudación del IR y del IGV. Por otro lado, el reporte afirma también que la recaudación por repatriación de capitales compensó parcialmente la caída del ingreso fiscal, aunque esta «resultó bastante menor a la esperada»¹¹.

En lo relativo a la formalización, aunque las estadísticas de evasión del IGV, IR y las de empleo formal e informal no son recientes ni están completas, no parece que hubo una mejora en la formalización de empresas y, por ende, que existan nuevas empresas que paguen IR e IGV. De hecho, las evaluaciones del régimen MYPE tributario hasta junio del 2018 sugerían que este no sirvió de mucho para que nuevas empresas se inscribieran para pagar la tasa preferencial de IR, sino que la mayoría de las empresas

¹⁰ Tanzi, Vito y Zee, Howell. *La política tributaria en los países en desarrollo*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional, 2011.

¹¹ Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). *Reporte de inflación. Marzo 2018. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2018-2019*. Lima: BCRP, 2018.

que se acogieron al nuevo régimen fueron las que ya pagaban el IR normal. Así pues, los datos de la Sunat mostraron que solo el 4% de las empresas que se acogieron fueron nuevos contribuyentes y que el 96% se cambiaron viniendo de otros regímenes, sobre todo del régimen general de IR¹².

Pero más allá del resultado de las políticas individuales, considerando los principios de una buena política tributaria según la literatura, la evaluación tampoco es positiva. En efecto, las políticas de PPK se enfocaron en regímenes especiales, amnistías y deducciones que, algunas temporalmente y otras no, compliaban la recaudación y le daban beneficios específicos a algunos contribuyentes.

En este sentido, los principios de simplicidad, neutralidad y equidad no se estarían cumpliendo. Y si bien la neutralidad apunta a eliminar exoneraciones a sectores, actividades o territorios específicos, e implementar tasas homogéneas para todos los contribuyentes, los privilegios tributarios no se tocaron en el gobierno de PPK. Y en el caso del enfoque general, de bajar impuestos para dejar más dinero en el bolsillo de las personas y empresas, y así promover el consumo y la inversión para reactivar la economía, este no fue efectivo tampoco.

Es cierto que estos han sido años de desaceleración económica por motivos, en general, ajenos al control de la gestión del gobierno de PPK, y también que esta evaluación es de un periodo muy corto en que todavía no se ven los efectos completos de la aplicación de las políticas analizadas, pero con la información que se tiene hasta ahora podemos decir que las medidas tomadas no contribuyeron a revertir la caída de la recaudación. Tal vez con otro enfoque sí podría haberse logrado. Por ejemplo, eliminando exoneraciones, que se calcula le cuestan al fisco más de 16 mil millones de soles al año, y/o enfrentando la elusión tributaria, entendida esta como

¹² «Régimen Mype Tributario: ¿Está ampliando la base de contribuyentes?». *Gestión*, Lima, 13 de junio del 2017. Ver en: goo.gl/wJok29

reducción de la base gravable para pagar menos impuestos usando áreas grises dentro del código tributario. Este último tema se excluyó de las políticas tributarias de PPK.

Sobre la elusión tributaria, se debe mencionar que el ex ministro de Economía, Alonso Segura, dijo a *OjoPúblico*¹³ que el ministro de Economía de PPK, Alfredo Thorne (quien tuvo un rol central en el diseño de la política tributaria del gobierno), le pidió a él y al saliente gobierno de Humala que no promulgaran el reglamento de la norma XVI (norma antielusión) que se incorporó al Código Tributario el 2012, el cual nunca se aplicó y se suspendió en el 2014. Es decir, ya había un reglamento listo contra la elusión, pero el gobierno entrante pidió revisarlo para luego decir que no iba más.

Primeras señales sobre la política tributaria de Vizcarra

Al iniciar el mes de mayo de este año, el Ejecutivo presentó al Congreso un proyecto de ley para solicitar facultades para legislar por 60 días. El tema tributario tuvo un lugar central en dicho proyecto, cuyo texto incluye una lista de doce puntos de temas para legislar en materia tributaria y financiera. Entre estos puntos hay algunos referidos al IGV (modificar la ley de IGV para perfeccionar su regulación, estructura y administración, así como simplificar la regulación sobre el acceso a regímenes especiales de devolución del IGV) y otros al IR (bastante amplios pues incluyen la modificación de la ley de IR para aumentar inversión, reducir evasión y elusión, ampliar base tributaria, simplificar, etc.), así como varios puntos relacionados a mejorar la eficiencia de la administración y gestión. También en el proyecto de ley se toca el tema de las exoneraciones tributarias para «racionalizar» estos beneficios, incluyendo su eliminación, previa evaluación, así como «perfeccionar» las reglas

¹³ Salazar Vega, Elizabeth. «El ministro Thorne nos pidió no promulgar norma contra la elusión tributaria». *ojo-publico.com*, Lima, 24 de noviembre del 2016. Ver en: goo.gl/N7JqEV

relativas a los contratos de estabilidad tributaria incluidos en la Ley General de Minería¹⁴.

La primera medida implementada fue el aumento del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a bebidas azucaradas, alcohólicas, tabaco y a los combustibles. La segunda, que fue anunciada por el entonces ministro de Economía David Tuesta, fue bajar el umbral mínimo por debajo del cual las personas naturales no pagan IR, que actualmente es siete UIT o 29 950 soles al año. Sin embargo, poco después de este planteamiento, el ministro Tuesta renunció, aparentemente por desacuerdos sobre esta medida¹⁵ y por negarse a revisar el aumento del ISC, una posibilidad mencionada por el presidente Vizcarra¹⁶.

Aunque las propuestas tributarias de la gestión Vizcarra también tienen el objetivo de una mayor recaudación, al igual que lo planteado por PPK, las políticas propuestas difieren mucho. Las medidas del gobierno de Vizcarra parecen no estar relacionadas a disminuir la carga tributaria, sino a buscar que paguen todos, ampliando el pago del IR a personas con ingresos por debajo de siete UIT, ISC más alto, eliminar exoneraciones, medidas para reducir la evasión y elusión, y una Sunat fortalecida. Entonces, podemos decir, aunque todavía hay que esperar a ver qué medidas se implementan y cómo, que aparentemente hay un quiebre con las políticas tributarias de PPK.

Pero quedan varias preguntas al respecto. Por ejemplo, en el tema de elusión tributaria, ¿se atreverá este gobierno a reglamentar e implementar la norma antielusión? ¿Se eliminarán

¹⁴ Canahua, Dionicio. «Proyecto de Ley que contiene el pedido de facultades para legislar en temas de índole tributario». *perugestion.blog*, Lima, 6 de mayo del 2018. Ver en: goo.gl/4QoU88

¹⁵ En efecto, el Primer Minsitro, César Villanueva, dijo que «... (por ningún lado) el gobierno ha buscado modificar el IR». «Villanueva: Impuesto a la Renta no está en el radar del Gobierno». *El Comercio*, Lima, 18 de mayo del 2018. Ver en: goo.gl/MkpEDB

¹⁶ «Presidente Martín Vizcarra anuncia evaluación del aumento del ISC a los combustibles». *Gestión*, Lima, 28 de mayo del 2018. Ver en: goo.gl/f2RWrp

las exoneraciones? Si es así, ¿qué exoneraciones? ¿Se incluirá la exoneración del pago de IR de las universidades privadas? Esa sí sería una verdadera reforma tributaria en un gobierno que parecía que no iba a generar grandes cambios, sino solo destrabar procesos para reactivar el crecimiento económico.