
macroeconomía del desarrollo

La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. El caso de Perú

Luis Alberto Arias Minaya



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, septiembre de 2009



Este documento fue preparado por Luis Alberto Arias Minaya, consultor de la División de Desarrollo Económico, de la CEPAL, en el marco de las actividades del Proyecto: “Fiscal policies towards greater equity: building a fiscal covenant”, ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ). El autor agradece los comentarios y sugerencias de Juan Pablo Jiménez, coordinador del Proyecto, y de Andrea Podestá, ambos funcionarios de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Del mismo modo, el autor también agradece los comentarios y recomendaciones recibidos por los asistentes al Seminario “Tributación, equidad y evasión en América Latina: desafíos y tendencias” organizado por la CEPAL en Santiago de Chile en el mes de noviembre de 2008.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843

ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323339-9

LC/L.3108-P

N° de venta: S.09.II.G.89

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
1. El sistema tributario peruano y la importancia de la tributación directa	11
1.1. La evolución del nivel de la carga tributaria	12
1.2. La evolución de la estructura de la carga tributaria.....	13
2. El impacto de la tributación sobre la distribución del ingreso ...	17
2.1. Mediciones de la desigualdad en la distribución del ingreso ...	18
2.2. Una primera aproximación a la tributación y equidad	18
2.3. Una revisión de los estudios sobre el impacto redistributivo de la política fiscal.....	20
2.3.1.El estudio pionero de Web	20
2.3.2.El estudio de Haughton	22
2.3.3.El estudio de Chu, Davoodi y Gupta.....	23
3. El diseño de los impuestos directos en Perú	27
3.1.El impuesto a la renta	28
3.1.1.Personas naturales (IRPN).....	28
Bases impositivas	28
Tasas impositivas	30
La reforma que entra en vigencia a partir del 2009.....	31
3.1.2.Personas Jurídicas (IRPJ)	31
Regímenes tributarios especiales.....	32
3.2. Los impuestos a la propiedad	34
3.2.1.Impuesto predial	34
3.2.2.Impuesto de alcabala.....	36

3.2.3. Impuesto vehicular.....	36
3.2.4. Impuesto a las embarcaciones de recreo.....	36
3.2.5. Impuesto a las transacciones financieras.....	36
4. La recaudación de los impuestos directos en el Perú	37
4.1. El impuesto a la renta.....	38
4.1.1. El impuesto a la renta de las personas naturales.....	38
4.1.2. El impuesto a la renta de las personas jurídicas.....	39
4.2. Los impuestos a la propiedad.....	41
4.2.1. La problemática del impuesto predial.....	42
Valuación.....	42
Cobranza.....	43
5. La evasión del impuesto a la renta en Perú.....	45
5.1. Algunas consideraciones iniciales.....	45
5.1.1. Evasión e incumplimiento.....	45
5.1.2. Evasión y elusión.....	46
5.1.3. Evasión e informalidad.....	46
5.1.4. Causas de la evasión en el Perú.....	46
5.1.5. Formas de Evasión.....	47
5.1.6. Medición de la Evasión.....	47
5.2. Estudios sobre evasión tributaria para el Perú.....	48
5.3. Estimación de la evasión del impuesto a la renta en el Perú.....	54
5.3.1. Estimación de la evasión del impuesto a la renta de Personas Naturales.....	54
Primer paso: Cálculo de la renta neta imponible o base imponible.....	54
Segundo paso: Cálculo de la recaudación potencial.....	54
Tercer paso: Estimación de la evasión fiscal.....	55
5.3.2. Cálculo de la evasión en el Impuesto a la renta de Personas Jurídicas.....	59
5.3.3. Estimado global de la evasión del Impuesto a la Renta en el Perú.....	60
6. Conclusiones.....	61
Bibliografía.....	65
Anexos.....	67

Índice de cuadros

CUADRO 1	INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO GENERAL 1970-2007.....	16
CUADRO 2	INGRESOS DE MERCADO Y TRANSFERENCIAS DE INGRESO POR TRABAJADOR Y POR SECTOR.....	21
CUADRO 3	EFFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LOS IMPUESTOS EN PERÚ	22
CUADRO 4	INCIDENCIA DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES 2000 ...	22
CUADRO 5	DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE 20 PAÍSES EN DESARROLLO 1990	24
CUADRO 6	SISTEMAS TRIBUTARIOS DE PAÍSES EN DESARROLLO 1971-1995.....	25
CUADRO 7	CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO 1970-1980	25
CUADRO 8	CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO 1980-1990	26
CUADRO 9	IMPUESTOS DIRECTOS VIGENTES EN EL AÑO 2007.....	28
CUADRO 10	TIPOS DE RENTAS.....	28
CUADRO 11	DEDUCCIONES PARA EL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES: 1990-2007	30
CUADRO 12	TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA PARA PERSONAS NATURALES: 1990-2007 ...	30
CUADRO 13	TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA PARA PERSONAS JURÍDICAS: 1990-2007.....	31
CUADRO 14	TASAS DE DEPRECIACIÓN DE LOS ACTIVOS: 1990-2007	32
CUADRO 15	SISTEMA DE ARRASTRE DE PÉRDIDAS: 1990-2007	32
CUADRO 16	BASES IMPONIBLES Y TASAS DE LOS IMPUESTOS A LA PROPIEDAD	34
CUADRO 17	EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DEL IMPUESTO PREDIAL: 1990-2007	35
CUADRO 18	TASAS DEL IMPUESTO A LAS EMBARCACIONES DE RECREO: 1990-2007.....	36
CUADRO 19	TASAS DEL IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS: 1990-2007	36
CUADRO 20	IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES.....	39
CUADRO 21	IMPUESTO A LA RENTA POR SECTOR ECONÓMICO: 1998-2007.....	40
CUADRO 22	IMPUESTO A LA RENTA POR TAMAÑO DE CONTRIBUYENTE: 2000-2007	41
CUADRO 23	CONCENTRACIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL: 2006	42
CUADRO 24	INGRESOS DE LAS MUNICIPALIDADES 2006.....	43
CUADRO 25	CÁLCULO DE EVASIÓN TRIBUTARIA 1995	48
CUADRO 26	CAUSAS DE LA INFORMALIDAD EN EL PERÚ	49
CUADRO 27	ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN EN RENTAS DE TERCERA CATEGORÍA.....	50
CUADRO 28	ESTUDIOS SOBRE MEDICIÓN DE LA INFORMALIDAD EN EL PERÚ	51
CUADRO 29	INGRESO SUBREPORTADO DE LOS TRABAJADORES FORMALES 2004.....	52
CUADRO 30	ESTIMADO DE EVASIÓN POR REGIONES NATURALES	53
CUADRO 31	TOLERANCIA DE LA EVASIÓN	53
CUADRO 32	ESTUDIOS SOBRE MEDICIÓN DE LA EVASIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA EN EL PERÚ ..	54
CUADRO 33	RENTAS GRAVADAS CONSIDERADAS PARA LA ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL IRPN.....	55
CUADRO 34	FACTORES DE AJUSTE PARA CORREGIR SUBREPORTE DE INGRESOS.....	56
CUADRO 35	DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA BRUTA POR QUINTILES SEGÚN CATEGORÍAS DE RENTA 2006.....	56
CUADRO 36	DEDUCCIONES POR TIPO DE RENTAS 2006	57
CUADRO 37	RENDA NETA IMPONIBLE DE LAS PERSONAS NATURALES 2006.....	57
CUADRO 38	TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA 2006.....	57
CUADRO 39	EVASIÓN FISCAL DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS: 2006	58
CUADRO 40	ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA PARA PERSONAS JURÍDICAS 2006.....	59
CUADRO 42	EVASIÓN IMPUESTO A LA RENTA (IR) TOTAL 2006.....	60

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	INGRESOS TRIBUTARIOS Y CONTRIBUCIONES SOCIALES DEL GOBIERNO GENERAL: 1970-2007	12
GRÁFICO 2	INGRESOS POR IMPUESTO A RENTA E IMPUESTO A LA PROPIEDAD DEL GOBIERNO GENERAL 1970-2007	14
GRÁFICO 3	IMPUESTO A LOS BIENES Y SERVICIOS Y A LAS TRANSACCIONES	

	INTERNACIONALES DEL GOBIERNO GENERAL: 1970-2007	15
GRÁFICO 4	COEFICIENTE DE GINI 1990-2005	18
GRÁFICO 5	RATIO IMPUESTOS DIRECTOS/ IMPUESTOS INDIRECTOS 1970-2007.....	19
GRÁFICO 6	INGRESOS TRIBUTARIOS Y COEFICIENTE DE GINI: 1990-2005	20
GRÁFICO 7	IMPUESTOS DIRECTOS DEL GOBIERNO GENERAL 1970-2007.....	38
GRÁFICO 8	IMPUESTO A LA RENTA POR TIPO DE CONTRIBUYENTE 1990-2007.....	38
GRÁFICO 9	IMPUESTO A LA RENTA POR SECTOR ECONÓMICO 1998-2007.....	40
GRÁFICO 10	IMPUESTOS A LA PROPIEDAD DEL GOBIERNO GENERAL 2001-2007.....	41
GRÁFICO 11	IMPUESTO PREDIAL DE LIMA (CERCADO): RECAUDACIÓN Y TASA DE MOROSIDAD.....	44

Índice de figuras

FIGURA 1	EVASIÓN DE IMPUESTOS A LA RENTA. MONTO DE IMPUESTO QUE DEBERÍA DECLARARSE Y PAGARSE Y QUE NO SE DECLARA NI SE PAGA.....	47
----------	--	----

Resumen

El presente estudio se ocupa de la tributación directa en el Perú. Describe el diseño de los impuestos a la renta y a la propiedad, identificando los aspectos que pueden ser mejorados. Concluye que el diseño actual estaría creando oportunidades de elusión, evasión tributaria, así como permitiendo a los contribuyentes el arbitraje tributario.

Se analiza la evolución de la recaudación de los impuestos a la renta y a la propiedad en el periodo 1970–2007. Si bien la misma ha crecido sostenidamente desde el 2003, hasta alcanzar el 7.8% del PBI en el 2007, esto ha sido consecuencia de la bonanza del precio de los minerales. Pese a esta mejora, la recaudación se concentra en pocos contribuyentes. Se muestra que la recaudación del impuesto a la renta de las personas no ha mejorado sustancialmente en la presente década, y además que se recauda muy poco por rentas del capital. En el caso del impuesto predial, se hace notar que apenas recauda el 0.16% del PBI, debido a problemas de valuación (valores por debajo de los precios de mercado) y cobranza (alta morosidad).

Luego de hacer una revisión exhaustiva de los estudios de medición de la evasión en el impuesto a la renta, se estima que en el año 2006 la tasa de evasión de este impuesto es de 49%, correspondiendo a las personas naturales una tasa de evasión de 33% y a las empresas, del 51%.

Finalmente se recomienda que para reducir la evasión y mejorar los niveles de recaudación, se necesita ampliar la base imponible del impuesto a la renta de las personas naturales, incorporando las rentas de capital, evaluar las deducciones que se aplican a las rentas del trabajo, y racionalizar los regímenes tributarios especiales que se aplican a sectores económicos y zonas geográficas del país.

Introducción

El presente estudio tiene como objetivo efectuar un análisis detallado de la tributación directa, con el objetivo de efectuar recomendaciones para mejorar el uso de la misma como instrumento para reducir la desigualdad.

En el primer capítulo del trabajo se describe la *performance* del sistema tributario de las últimas 4 décadas, evaluando la evolución del nivel y la estructura de la presión tributaria.

En el segundo capítulo se analiza el impacto de la estructura tributaria sobre la distribución del ingreso, a partir de una primera aproximación con base en la construcción de ratios sencillos como el de impuestos directos / impuestos indirectos y a partir de una revisión de los estudios de incidencia existentes para el caso peruano.

En el tercer capítulo se revisan los aspectos más relevantes del diseño de los impuestos directos en el Perú, con especial énfasis en las bases gravadas, la evolución de las tasas, las deducciones, los principales beneficios tributarios y los tratamientos diferenciales para pequeños contribuyentes.

En el cuarto capítulo se describe con detalle la evolución de la recaudación del impuesto a la renta y de los impuestos a la propiedad. Además se evalúa la problemática del impuesto predial para tratar de explicar las causas de la baja recaudación de este impuesto.

Una de las principales limitaciones para que los impuestos directos sean instrumentos adecuados para disminuir la desigualdad es la dificultad de cobranza o dicho en otras palabras, la capacidad de la administración tributaria para mejorar la recaudación de estos impuestos. Por ello, en el quinto y último capítulo se realiza una estimación de la evasión del impuesto a la renta de las personas y empresas, utilizando la metodología de encuestas de hogares y cuentas nacionales.

El estudio finaliza con un conjunto de recomendaciones para mejorar la recaudación de los impuestos directos.

1. El sistema tributario peruano y la importancia de la tributación directa

En el Perú, los ingresos fiscales del Gobierno General¹ han promediado el 17.9% del PBI, en el periodo 1970–2008. En este periodo su comportamiento ha sido altamente cíclico, llegando a un monto equivalente de 23% del PBI, en 1980, y a 10.6% del PBI, en 1989. En los últimos dos años, los ingresos han sido ligeramente superiores al 20% del PBI. Los años en donde se han alcanzado picos, han sido aquellos en los que ha habido altos precios de los minerales.

Al igual que en la mayoría de países el componente más importante de los ingresos fiscales del Gobierno General ha sido el de los ingresos tributarios, los cuales han representado, en promedio en la presente década, el 85.7% de los ingresos fiscales, correspondiendo a los ingresos tributarios del gobierno central el 73.6%, a las contribuciones sociales, el 10.6%², y a los impuestos municipales, solo el 1.5%³.

¹ El Gobierno General comprende al gobierno central, al resto del gobierno central (conformado principalmente por ESSALUD, la Oficina de Normalización Provisional (ONP) y las entidades reguladoras) y a los gobiernos locales. Por conceptos de ingreso, los ingresos fiscales se dividen en ingresos tributarios, contribuciones sociales e ingresos no tributarios,

² Seguridad social: 9%; y Sistema Público de Pensiones: 1.6%. Cabe señalar que en 1993 se crearon los fondos de pensiones privados, los cuales coexisten con el Sistema Público.

³ Los gobiernos regionales, creados en el año 2003 no tienen potestad para crear ni cobrar impuestos.

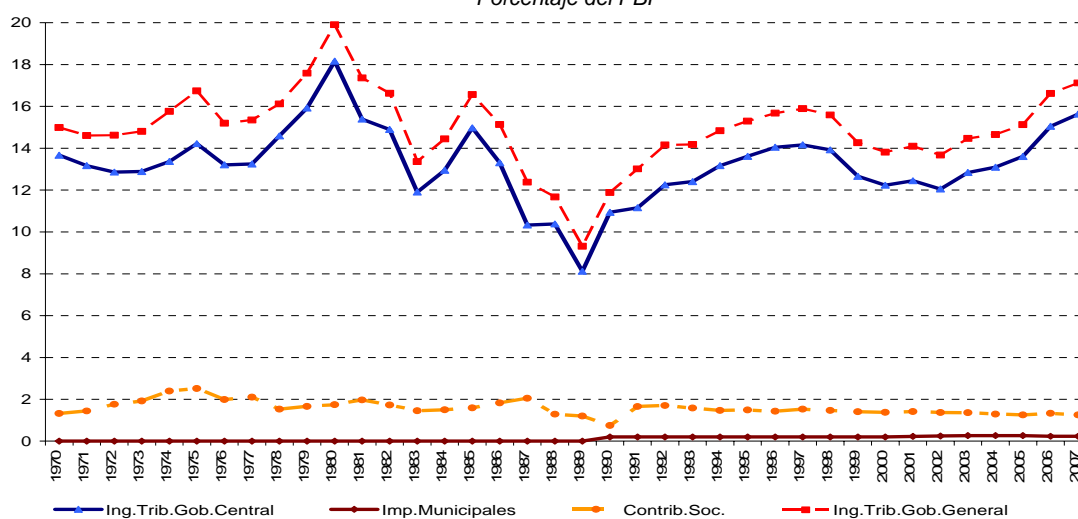
1.1. La evolución del nivel de la carga tributaria

Para fines del presente trabajo, los ingresos tributarios del gobierno general comprenden los ingresos tributarios del gobierno central, los impuestos municipales y las contribuciones sociales para salud⁴. Cabe señalar que los ingresos tributarios del gobierno central son el componente más importante, representando el 90% de la carga tributaria total.

En el periodo 1970–2007, la presión tributaria (carga tributaria) ha tenido un comportamiento cíclico, con picos en los años 1980, 1985, 1997 y 2007 y valles en los años 1983, 1989 y 2002.

En el año 1980 la presión tributaria del gobierno general alcanzó el 19.9% del PBI (en tanto que la presión tributaria del gobierno central fue de 18.2%). En dicho año se dio un auge de los precios de los metales, destacando la recaudación del impuesto a la renta y del impuesto a las exportaciones tradicionales⁵, en ese entonces existente. Además la economía había crecido a la tasa del 7.7%, la segunda tasa de crecimiento más alta desde 1966, en tanto que la demanda interna y las importaciones, determinantes importantes de la recaudación tributaria crecieron en 14.2% y 43.8%, respectivamente. Sin embargo estas tasas de crecimiento no se sostendrían en los años siguientes.

GRÁFICO 1
INGRESOS TRIBUTARIOS Y CONTRIBUCIONES SOCIALES DEL
GOBIERNO GENERAL^a 1970–2007
Porcentaje del PBI



Fuente: BCRP, SUNAT y SICON.

^a Incluye impuestos municipales: 1990–2000 (estimado); 2001–2006 (ejecutado) y 2007 (presupuestado).

El año 1983 corresponde a un año de recesión económica debido a la aparición del fenómeno de El Niño. El PBI cayó en 9.3%, mientras que la demanda interna y las importaciones disminuyeron 11.3% y 23.7%, respectivamente. Además durante los dos primeros años del gobierno, iniciado en julio de 1980, se había concedido un conjunto de exoneraciones tributarias sectoriales. Todos estos factores conjuntamente con el hecho de que el boom de precios de los metales ya había terminado, contrajeron significativamente la presión tributaria a niveles de 13.4% para el gobierno general y 11.9% del PBI para el gobierno central.

En el año 1985 la presión tributaria se recuperó parcialmente, alcanzando el 16.6% del PBI para el gobierno general y el 15% del PBI para el gobierno central. Esta recuperación se debió principalmente a los sucesivos incrementos de las tasas del impuesto selectivo a los combustibles, acompañados de pequeñas devaluaciones diarias para recuperar el valor real del dólar. Sin embargo, la

⁴ El sistema de pensiones, fue público entre 1970 y 1992, actualmente es principalmente privado.

⁵ Este impuesto gravó a las exportaciones tradicionales con una tasa que llegó hasta 17.5%.

estructura tributaria dependía excesivamente de los impuestos a los combustibles⁶, llegándose a sostener que el presupuesto de ingresos estaba “petrolizado”.

El año de 1989 fue el del colapso del sistema tributario, la presión tributaria disminuyó a niveles de un dígito siendo de 9.3% del PBI para el gobierno general y 8.9% del PBI para el gobierno central. El congelamiento del tipo de cambio, los subsidios a los combustibles y la hiperinflación, contribuyeron a erosionar las bases tributarias de un sistema tributario “petrolizado” y altamente dependiente de los impuestos al comercio exterior. Adicionalmente, una administración tributaria débil poco pudo hacer para evitar el desplome.

Con posterioridad, la presión tributaria creció sostenidamente en el periodo 1990–1997⁷, como consecuencia de una reforma tributaria global iniciada en 1991, que comprendió tanto una simplificación de la política tributaria mediante la eliminación de exoneraciones tributarias y de impuestos de escasa recaudación, cuanto una profunda reforma de la administración tributaria⁸. Como consecuencia de esta reforma la presión tributaria alcanzó el 15.9% del PBI para el gobierno general y el 14.2% del PBI para el gobierno central.

Sin embargo a partir de 1998 se inicia nuevamente un ciclo descendente de la carga tributaria, como consecuencia de la crisis económica y de las exoneraciones y beneficios tributarios concedidos en los últimos años del gobierno de Alberto Fujimori⁹. Este estancamiento duraría hasta el año 2002, año en el que se alcanza una presión tributaria del gobierno general de 13.7% del PBI y de 12.1% para el gobierno central.

A partir del año 2003 el escenario cambia significativamente por varias razones:

- i. La economía peruana ingresó a un periodo de crecimiento sostenido de la producción;
- ii. El escenario internacional se tornó favorable debido a que la economía mundial inició una fase expansiva del ciclo económico; en particular el crecimiento de países como China e India impulsó un auge sostenido del precio de los metales; y
- iii. Se retoman algunos aspectos de la reforma de la administración tributaria de inicios de los 90s.

Como consecuencia de estos factores positivos la presión tributaria tomó un nuevo impulso y creció sostenidamente en el periodo 2003–2007, hasta alcanzar en el año 2007 una presión tributaria global de 17.1% del PBI para el gobierno general y de 15.6% del PBI para el gobierno central, el mayor nivel desde 1981.

El buen comportamiento de la recaudación permitió que en este último periodo se eliminaran algunos impuestos como el que gravaba a las planillas¹⁰ y se redujeran aranceles e impuestos selectivos a los combustibles. Cabe señalar sin embargo que en el mismo periodo se elevó la tasa del Impuesto General a las Ventas (IGV) de 18% a 19% y se creó el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF).

1.2. La evolución de la estructura de la carga tributaria

El análisis de las categorías de impuestos¹¹ revela importantes cambios en las tendencias de la tributación en el Perú en las últimas décadas.

La recaudación del impuesto a la renta ha tenido una significativa variabilidad. Durante la década del 70, el promedio de la recaudación de este impuesto fue de 3.7% del PBI. En 1980 se alcanza

⁶ Como también de los impuestos al comercio exterior.

⁷ Luego de que el país saliera de la hiperinflación de finales de la década del 80.

⁸ En febrero de 1991 se puso en funcionamiento la SUNAT, una entidad autónoma técnica y financiera, que forjó su éxito en base a la selección de personal moralmente idóneo y altamente calificado.

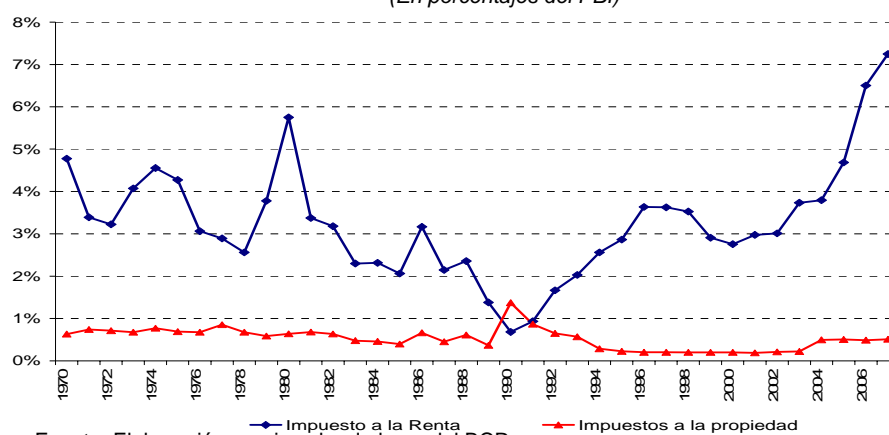
⁹ Fue particularmente negativo para la recaudación el beneficio de doble depreciación de activos deducible de las utilidades para las empresas que se reorganizaran.

¹⁰ Denominado Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES) que gravaba las remuneraciones con una tasa del 2%.

¹¹ En este trabajo se utiliza la clasificación de impuestos del Manual de Finanzas Públicas del FMI.

un pico de 5.8% del PBI, debido al boom de precios de los metales que impulsó la recaudación de las empresas mineras. A partir de dicho año disminuyó sostenidamente hasta el año 1990, primero como consecuencia de menores precios de los metales, luego como consecuencia del otorgamiento de beneficios tributarios, que caracterizó al segundo gobierno de Belaúnde y finalmente como consecuencia de la hiperinflación y de una débil administración tributaria.

GRÁFICO 2
INGRESOS POR IMPUESTO A RENTA E IMPUESTO A LA PROPIEDAD DEL
GOBIERNO GENERAL^a: 1970–2007
(En porcentajes del PBI)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del BCR.

^a Incluye impuestos municipales: 1990–2000 (estimado); 2001–2006 (ejecutado) y 2007 (presupuestado).

A partir de 1991, se inicia la recuperación de la recaudación tanto por la eliminación de exoneraciones tributarias, cuanto por la acción de la SUNAT, cuyos programas de fiscalización si bien estuvieron dirigidos a mejorar la recaudación del IGV, tuvieron también impacto en una mejor recaudación del impuesto a la renta. Esta tendencia creciente tendría su pico en 1996, año en que la recaudación del impuesto a la renta alcanza el 3.7% del PBI, nivel similar al promedio de la década del 70. El periodo 1999–2002 fue de baja recaudación del impuesto a la renta, tanto por el uso de escudos fiscales provenientes de beneficios tributarios de doble depreciación de activos otorgados a las empresas que se reorganizaban o a la revaluación de concesiones mineras, cuanto por la crisis económica internacional.

A partir del año 2003, la recaudación crece de manera significativa impulsada principalmente por el boom de los metales y por un crecimiento sostenido de la economía peruana. En el año 2007 la recaudación alcanza un monto equivalente al 7.2% del PBI, el nivel más alto del periodo.

Contrariamente al impuesto a la renta, los impuestos a la propiedad no han tenido una participación significativa en la recaudación. Los montos recaudados han sido, con excepción del año 1990, siempre inferiores al 1% del PBI, con un mayor nivel en la década de los 70s y 80s, años en los que se gravaba el patrimonio empresarial y la revaluación de los activos. El pico del año 1990, corresponde a la creación de una contribución patrimonial extraordinaria equivalente al 1% del patrimonio neto de las empresas y personas¹². El ligero aumento a partir del año 2004 coincide con el año de creación del Impuesto las Transacciones Financieras.

La recaudación de los impuestos a los bienes y servicios, comprende el Impuesto General a las Ventas (IGV)¹³ y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC). En el periodo analizado se puede considerar tres etapas.

La primera, que va desde el año 1970 hasta el año 1985, en que la recaudación fue creciente, coincidente primero con la introducción del IGV a partir de 1976, y segundo con el aumento gradual y sostenido del ISC a los combustibles a partir de 1984.

¹² La creación de esta contribución fue parte de un conjunto de medidas del programa de estabilización económica aplicado en julio de 1990. La recaudación de la contribución fue equivalente al 0.4% del PBI.

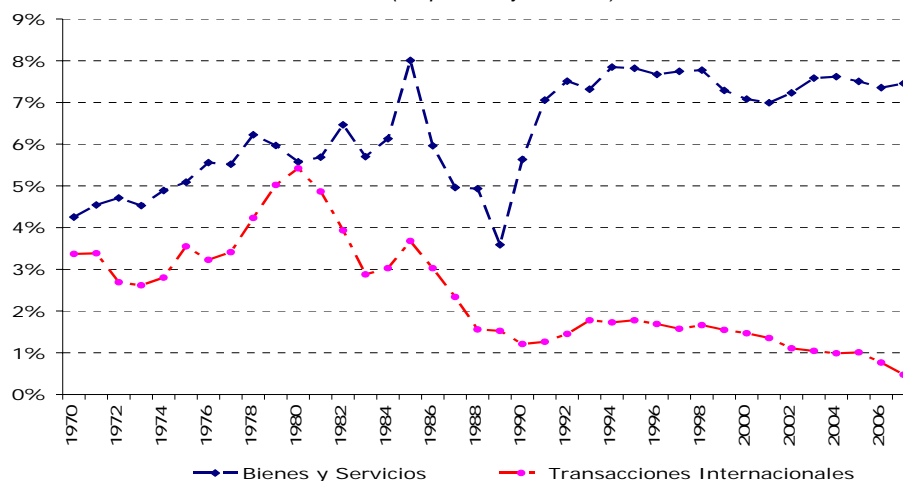
¹³ Impuesto tipo valor agregado.

La segunda, desde 1986 hasta 1989, en que la recaudación disminuyó significativamente debido a que la tasa del IGV se redujo de 14% a 6%, y la hiperinflación erosionó la recaudación en términos reales.

La tercera, a partir de 1990, en el que la tasa del IGV se elevó nuevamente a 14%, aumentándose sostenidamente la recaudación del IGV, mediante aumentos en la base tributaria, y reduciéndose las tasas del ISC que grava a los combustibles.

En cuanto a los impuestos que gravan a las operaciones internacionales, la clara tendencia a partir de 1980, es una menor dependencia de estos impuestos, primero como consecuencia de la eliminación de los impuestos a las exportaciones, y a partir de 1990, mediante una reducción gradual de los aranceles a las importaciones.

GRÁFICO 3
IMPUESTO A LOS BIENES Y SERVICIOS Y A LAS TRANSACCIONES INTERNACIONALES DEL
GOBIERNO GENERAL: 1970-2007
(En porcentajes de PBI)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del BCR.

Como consecuencia de los comportamientos descritos en los párrafos precedentes, se puede sostener que la estructura tributaria ha experimentado cambios importantes en las cuatro últimas décadas. Para identificar estos cambios en el siguiente cuadro se presenta la estructura tributaria correspondiente al año de inicio de cada década junto con el año 2007. Para una mejor comparación se incluye la recaudación del IGV y del ISC separadamente.

CUADRO 1
INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO GENERAL ^a 1970–2007
(Estructura porcentual)

	1970	1980	1990	2000	2007
Rentas y ganancias de capital	32%	29%	6%	20%	42%
Propiedad	4%	3%	12%	1%	3%
Otros directos	0%	0%	0%	4%	0%
Bienes y servicios	28%	28%	47%	51%	44%
IGV	20%	19%	12%	37%	36%
ISC	8%	9%	35%	13%	7%
Otros	0%	0%	0%	1%	0%
Transacciones internacionales	22%	27%	10%	11%	3%
Otros	4%	4%	19%	3%	1%
Contribuciones Sociales	9%	9%	6%	10%	7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base del BCR.

^a Incluye impuestos municipales: 1990–2000 (estimado); 2001–2006 (ejecutado) y 2007 (presupuestado).

A partir de la observación de este cuadro se puede decir que las principales tendencias son:

El aumento en la participación de los impuestos a la renta, influenciado por el boom de precios de los metales.

- a) La reducida participación de los impuestos a la propiedad.
- b) La creciente participación de los impuestos a los bienes y servicios, en particular la del IGV. Cabe anotar la importancia que tuvieron los impuestos selectivos a finales de la década del 90, como ya se ha señalado.
- c) La disminución de la participación de los impuestos a las transacciones internacionales.

2. El impacto de la tributación sobre la distribución del ingreso

El impacto de la política fiscal sobre la distribución del ingreso ha merecido un amplio tratamiento en la literatura económica. La política fiscal puede actuar de diferentes maneras tanto a través de los impuestos como a través del gasto público.

En el caso de los ingresos una política tributaria será redistributiva si la distribución de ingresos después de impuestos es menos desigual que la distribución de ingresos antes de impuestos. Por lo general, se asume que el impuesto a la renta es un impuesto progresivo, es decir grava proporcionalmente más a quienes más ganan, y que el impuesto general a las ventas es regresivo, es decir grava proporcionalmente más a quienes menos ganan. De allí el énfasis en el diseño de un sistema tributario en el que el impuesto a la renta tenga mayor importancia.

Sin embargo, la política fiscal también puede afectar la distribución del ingreso a través del gasto mediante programas sociales adecuadamente focalizados. De esta forma se sostiene que siendo el gasto público un instrumento más potente para contribuir a la reducción de la pobreza, sería más adecuada una política tributaria simple y con tasas moderadas que no se preocupe en exceso de impuestos redistributivos para dejar este objetivo en manos del gasto.

2.1. Mediciones de la desigualdad en la distribución del ingreso

Uno de los indicadores más utilizados para medir la desigualdad en la distribución del ingreso es el coeficiente de Gini. Asimismo, si se quisiera conocer el impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso, una metodología comúnmente utilizada es calcular el coeficiente de Gini antes y después de impuestos. Lamentablemente no es sencillo contar con información de ingresos antes y después de impuestos, por lo que los cálculos del coeficiente de Gini para la economía peruana encontrados corresponden al coeficiente de Gini después de impuestos.

En los estudios pioneros de Webb y Figueroa (1975) se estima la distribución del ingreso en el Perú para el año 1961. Sus principales resultados son¹⁴:

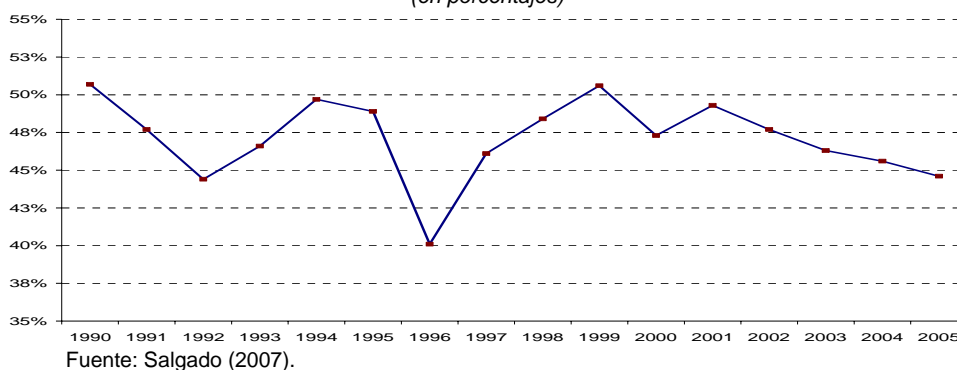
- El 50% del ingreso nacional va al 10% más rico de la población, el decil más pobre recibe el 1% del ingreso, mientras que el 1% más rico recibe el 31%.
- De los dos componentes del ingreso nacional: ingresos por trabajo e ingresos por propiedad, el último muestra una mayor concentración, el 1% más rico recibe el 83% del ingreso de propiedad, y el decil más rico el 90%. De los ingresos del trabajo, el 10% va al 1% más rico y el 30% va al decil más rico.

El estudio de Salgado (2007) calcula el coeficiente de Gini para el periodo 1990–2005. Un aumento del valor del coeficiente equivale a un aumento en la desigualdad, mientras que una disminución en el valor del coeficiente equivale a una disminución de la desigualdad. Estos datos nos muestran que la desigualdad ha tenido comportamientos cíclicos con sus niveles más bajos en los años 1996 y 2005 y sus niveles más elevados en los años 1990 y 1999.

El trabajo de Salgado concluye que: “existe una clara tendencia en la reducción de la desigualdad a partir del año 2001, con lo cual en el año 2005 se cuenta con suficiente evidencia estadística que es uno de los años en que menor nivel de inequidad se cuenta”.

Asimismo señala Salgado que la desigualdad tiene un comportamiento contracíclico puesto que en la mayoría de los años que hubo un mayor crecimiento en el PBI se mostró un menor valor del Coeficiente de Gini.

GRÁFICO 4
COEFICIENTE DE GINI 1990–2005
(en porcentajes)



2.2. Una primera aproximación a la tributación y equidad

Los cambios en la desigualdad pueden explicarse por muchas variables, entre ellas los instrumentos fiscales del gasto público y la tributación, así como por el propio crecimiento económico. Si se quiere medir el impacto de la política fiscal sobre la distribución del ingreso, el enfoque más adecuado es medir

¹⁴ Se presentan los resultados según Figueroa (1975).

la incidencia de los impuestos y la incidencia de los gastos. Los estudios de Webb, Figueroa, Chu y Haughton que reseñamos más adelante utilizan este enfoque.

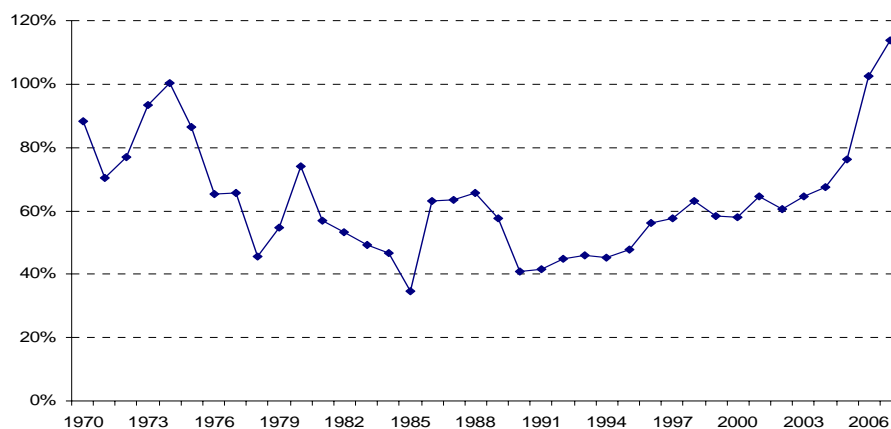
Si se quiere evaluar solo la incidencia de los impuestos, el enfoque más adecuado sería evaluar separadamente la incidencia de cada uno de los impuestos más importantes y luego mediante una simple sumatoria la incidencia global.

En esta sección sólo buscamos una aproximación a la evolución de la incidencia económica de los impuestos. Esta aproximación se realiza construyendo el ratio impuestos directos / impuestos indirectos. A priori establecemos que los impuestos directos tienden a ser relativamente progresivos, mientras que los impuestos indirectos tienden a ser relativamente regresivos. Si asumimos este supuesto como válido, las hipótesis que se plantean son:

- i. Si el ratio es menor a 1, el sistema en su conjunto sería regresivo, en tanto que si el ratio es mayor 1, el sistema tributario en su conjunto sería progresivo.
- ii. Un aumento del ratio impuestos directos / impuestos indirectos mostraría que aumenta la progresividad (o se reduce la regresividad) del sistema tributario, en tanto que una disminución del ratio mostraría lo contrario.

En el gráfico siguiente se presenta la evolución de este ratio para el periodo 1970–2007:

GRÁFICO 5
RATIO IMPUESTOS DIRECTOS / IMPUESTOS INDIRECTOS 1970–2007
(en porcentajes)



Fuente:

Elaboración propia sobre la base del BCR.

En general el ratio es menor a 1 (salvo a partir del año 2006), lo que indicaría que el sistema tributario ha sido regresivo durante todo el periodo.

En el periodo 1970–1985 el ratio tiene una tendencia decreciente (aunque con fuertes oscilaciones), lo que se interpretaría como un aumento de la regresividad. En 1985 los impuestos directos solo equivalían al 35% de los impuestos indirectos.

En el periodo 1985–2007 el ratio tiene una tendencia claramente creciente, lo que se interpretaría como una disminución de la regresividad del sistema tributario hasta convertirse en progresivo a partir del 2006.

Estas conclusiones son algo audaces debido a que están basadas en supuestos gruesos, sin embargo son útiles para futuras investigaciones. Por ejemplo, la disminución de la regresividad que se observa en el periodo 1991–1997 se debe a que la recaudación del impuesto a la renta aumentó en tanto que la de los impuestos a los bienes y servicios se mantuvo más o menos constante. Esto último se debe a que aumentaba la recaudación del IGV y se reducía la recaudación del ISC a los combustibles. Si asumimos que la recaudación de este último es neutral, debido a la progresividad del ISC que grava a las

gasolinas y la regresividad del ISC que grava al kerosene, es probable que la disminución de la regresividad que se observa a partir de 1991 no sea tan pronunciada. Asimismo, gran parte del aumento de los impuestos directos a partir del 2003 se debe al importante incremento de la recaudación del impuesto a la renta de las empresas del sector minero. En la medida que el impuesto a la renta de las empresas se traslade, no se puede decir que toda mejora del ratio impuestos directos / impuestos indirectos implique una mayor progresividad.

Otra aproximación distinta puede obtenerse estableciendo la relación entre el coeficiente de Gini y la presión tributaria, utilizando los datos de Saldaña.

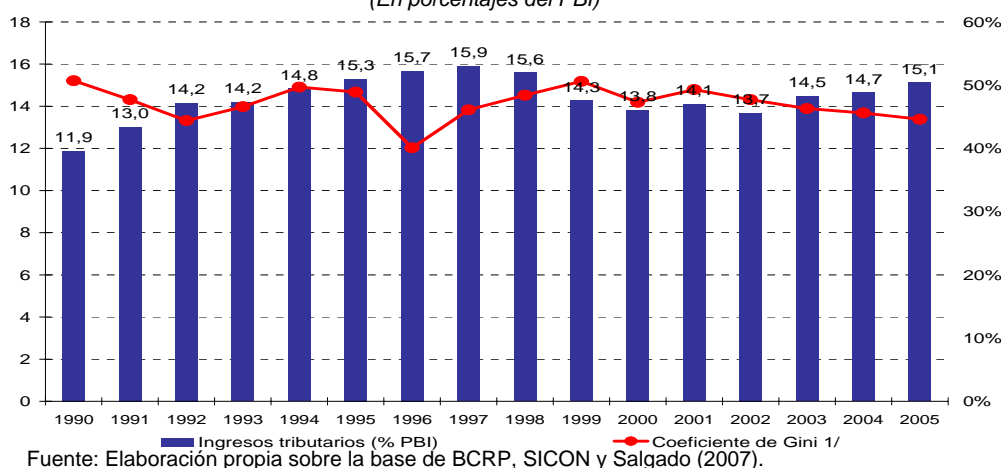
La simple correlación entre estas dos variables nos permite concluir que existe una relación inversa entre presión tributaria y desigualdad:

- En periodos de aumento de la presión tributaria se observa una disminución de la desigualdad.
- En periodos de disminución de la presión tributaria se observa un aumento de la desigualdad.

Naturalmente esta relación inversa es solo estadística y no demuestra que exista a priori, una relación de causa–efecto respecto al impacto redistributivo de la política tributaria.

GRÁFICO 6
INGRESOS TRIBUTARIOS Y COEFICIENTE DE GINI: 1990–2005^a

(En porcentajes del PBI)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de BCRP, SICON y Salgado (2007).
^a Coeficiente de Gini de Lima Metropolitana.

2.3. Una revisión de los estudios sobre el impacto e distributivo de la política fiscal

Respecto al impacto redistributivo de la política tributaria existen pocos estudios. En esta sección revisaremos tres estudios.

2.3.1. El estudio pionero de Webb

El estudio de Webb y Figueroa (1975), evalúa la incidencia distributiva de las medidas gubernamentales en el periodo 1961–1970. Para ello divide a la población en tres sectores: el sector moderno¹⁵, el sector urbano tradicional y el sector rural tradicional.

En el siguiente cuadro Webb presenta los impuestos y transferencias presupuestales por trabajador:

¹⁵ El sector moderno se define como todo el gobierno, empresas urbanas con más de cinco trabajadores, las haciendas azucareras, la minería, la pesquería y los profesionales independientes.

CUADRO 2
INGRESOS DE MERCADO Y TRANSFERENCIAS DE INGRESO POR TRABAJADOR Y POR SECTOR
(En US\$ 1970)

	1961			1970		
	Moderno	Tradicional		Moderno	Tradicional	
		Urbano	Rural		Urbano	Rural
% de la Fuerza Laboral	21,1	28,6	50,3	21,6	33,1	45,3
Valor Agregado	2 690	630	530	3 590	810	600
Ingresos por propiedad	940	60	120	1 070	80	90
Salario	1 750	570	410	2 520	730	510
Transferencia Neta Presupuestal	-300	60	20	-540	10	30
Impuestos	-530	-70	-30	-800	-160	-50
Educación	60	50	20	100	100	50
Salud	100	50	10	100	50	10
Inversión pública	70	30	20	60	20	20
Efecto de precio	40	10	-30	80	30	-70
Transferencia de propiedad						
a) Salario				140	0	60
b) Utilidades				-120		-60

Fuente: Webb (1975).

A partir de este cuadro Web sostiene que:

- a) La progresividad del sistema tributario se redujo entre 1961 y 1970, debido a que las cargas tributarias (ratio entre impuestos y valor agregado) crecieron con mayor rapidez en los sectores urbano tradicional y rural tradicional, que en el sector moderno. Así, mientras que en 1961 las cargas tributarias fueron 19.7%, 9.5% y 5.7% para los sectores moderno, urbano tradicional y rural tradicional, respectivamente, en el año 1970 fueron 22.2%, 19.8% y 8.3%.
- b) Tomando en consideración los gastos cuyos beneficios pudieron ser asignados por sectores¹⁶ (educación, salud e inversión pública), los gastos públicos son bastante más altos en el sector moderno, aunque no lo suficiente para compensar la carga tributaria. En términos per-cápita, fueron de 10,062 soles por trabajador en el sector moderno, 6,579 soles en el sector urbano tradicional y 3,096 soles en el sector rural tradicional.
- c) A diferencia de la política impositiva, la incidencia de los gastos mejoró durante el periodo.
- d) El sector moderno transfiere ingresos a los demás sectores a través del presupuesto. Sin embargo, mientras en 1970 el sector moderno tuvo una pérdida presupuestal neta equivalente al 15% de sus ingresos (valor agregado), los otros dos sectores tuvieron ganancias pequeñas (equivalentes al 1% y 5% de los ingresos de los sectores urbano tradicional y rural tradicional, respectivamente).

Webb concluye que si bien los efectos netos de las políticas gubernamentales son progresivos, actuando en la dirección deseada, los montos transferidos son muy pequeños en relación a las grandes y crecientes disparidades en los ingresos de mercado.

¹⁶ Estos gastos representan la mitad del presupuesto total. Los gastos cuyos beneficios no pudieron ser asignados por sectores fueron defensa, seguridad interna e infraestructura básica. Según Webb estos gastos ofrecen servicios que son más importantes para el sector moderno (subsidios a los empleados del sector moderno).

2.3.2.El estudio de Haughton

El estudio de Haughton (2006) analiza los efectos distributivos de los impuestos y el gasto público en el Perú sobre la base de los datos obtenidos en la Encuesta Nacional de Hogares sobre medición de Niveles de Vida del año 2000 (ENNIV-2000). El estudio concluye sobre la progresividad o regresividad de cada uno de los siguientes impuestos considerados en forma aislada:

CUADRO 3
EFFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LOS IMPUESTOS EN PERÚ

Impuesto	Incidencia
IGV	Regresivo
ISC cigarrillos	Regresivo
ISC bebidas gaseosas	Regresivo
IRPN	Progresivo
ISC combustibles	Progresivo
ISC bebidas alcohólicas	Progresivo
Efecto combinado	Progresivo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Haughton (2006).

Asimismo, el estudio concluye que el gasto en educación, salud y subsidios sociales focalizados (desayuno/almuerzo escolar, vaso de leche y material educativo) es muy progresivo. Los subsidios a los hogares comprendidos en el decil más pobre (medido en función a su gasto per cápita) representan el 32% de su gasto, en comparación con el 1.6% en el caso de los hogares del decil más alto.

El estudio también concluye que si se consideran los impuestos y gastos en forma conjunta, el efecto combinado es claramente progresivo: El 60% más pobre de la población es beneficiaria neta de subsidios; siete décimos de los pagos netos provienen del 10% más rico de la población.

Finalmente el estudio analiza el efecto de una mayor tributación y un mayor gasto en el Perú. Para ello utiliza los parámetros obtenidos en un estudio sobre 16 países latinoamericanos, correspondiente al periodo 1980-2002. Se concluye que un aumento del IVA, junto con el aumento asociado del gasto, favorecería a los hogares más pobres. Específicamente en lo que se refiere al impuesto a la renta de personas naturales (IRPN), se utiliza la información de la ENNIV en la cual se preguntó a los hogares cuánto habían pagado en concepto de impuesto a la renta. El autor reconoce que este procedimiento no es el ideal porque los pagos del impuesto declarados en la encuesta superaron apenas a un quinto de la recaudación real, atribuyendo las causas de esta brecha a que habitualmente no se declara en su totalidad lo pagado y a que las retenciones en la fuente de origen del ingreso no siempre se reconocen por completo por los empleados.

En el siguiente cuadro se presentan los resultados por deciles a partir de la ENNIV:

CUADRO 4
INCIDENCIA DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES: 2000

	Clasificado por gasto per cápita			Clasificado por ingreso per cápita
	IRPN/Gasto	IRPN/Ingreso	% del IRPN	IRPN/ingreso
Decil 1 (más pobre)	0,3	0,2	0,3	3,1
Decil 2	0,5	0,3	0,8	1,1
Decil 3	1,0	0,8	2,4	1,4
Decil 4	1,2	0,9	3,6	1,0
Decil 5	1,1	0,9	4,1	1,2
Decil 6	1,3	1,0	6,0	1,1
Decil 7	1,3	1,1	7,2	0,9

(continúa)

CUADRO 4 (conclusión)

	Clasificado por gasto per cápita			Clasificado por ingreso per cápita
	IRPN/Gasto	IRPN/Ingreso	% del IRPN	IRPN/ingreso
Decil 8	1,4	1,1	9,9	1,2
Decil 9	1,5	1,4	14,6	1,1
Decil 10	2,2	2,0	51,0	1,7
Total Perú (2000)	1,6	1,4	100,0	1,4
Lima y Callao	1,7	n.d.	47,2	1,4

Fuente: Houghton (2006).

Ordenando a los hogares de acuerdo a su gasto per cápita, el IRPN resulta progresivo, con tasas que van desde 0.3% del gasto hasta 2.2% del gasto. Asimismo el 51% de la recaudación del IRPN proviene del decil más rico. Sin embargo, hace notar el autor que llama la atención la carga tributaria efectiva muy baja inclusive para el decil más rico, a pesar de que la tasa marginal nominal es de 30%. El autor sostiene que esto obedecería a: (i) las deducciones son amplias y generosas; (ii) la dificultad de cobranza del impuesto, especialmente para los profesionales independientes. Sobre estos temas volveremos más adelante, en el presente estudio.

Ordenando a los hogares de acuerdo con el ingreso per cápita, no resulta claro, pese a lo señalado por el autor, que el impuesto sea progresivo.

2.3.3.El estudio de Chu, Davoodi y Gupta

El estudio de Chu, Davoodi y Gupta (2000) no se trata de un estudio de incidencia económica que sea específico para el Perú, pero sí lo incluye en la muestra de países estudiados.

En este estudio se analiza los cambios en la distribución del ingreso en países en desarrollo y en transición en las décadas recientes y examina la incidencia de los impuestos y de los gastos del gobierno en estos países. Para esto último se basa en estudios de incidencia existentes en diferentes países.

Se presenta información del año 1990 para una muestra de 20 países en desarrollo y en transición, entre ellos Perú y Colombia, para los cuales existe en general información basada en ingresos, incluyendo transferencias en efectivo del gobierno¹⁷. Los datos no incluyen información antes y después de impuestos para un mismo país, descartando la posibilidad de evaluar el impacto de los impuestos y las transferencias en la distribución del ingreso. Esta información sólo existe para dos países de la muestra: Rumanía y Polonia. Los resultados muestran que para los 9 países con los que se cuenta información de los ingresos antes de impuestos, pero después de transferencias (“b countries”) el coeficiente de Gini promedio es de 38 por ciento (0.38) y para los 13 países con los que se cuenta información de los ingresos después de impuestos y transferencias (“a countries”) el coeficiente de Gini promedio es de 34 por ciento (0.34).

Chu, Davoodi y Gupta señalan que la diferencia de cuatro puntos porcentuales entre los dos promedios no necesariamente sugieren que hay un impacto redistributivo de los impuestos, en primer lugar porque las dos muestras contienen países distintos, y en segundo lugar porque los ingresos antes de impuestos podrían ya reflejar el impacto de la política tributaria. Sin embargo, los autores llaman la atención que dicha pequeña diferencia es similar a la diferencia que existe entre los Gini de Rumania y Polonia, países para los que si hay información de ingresos antes y después de impuestos.

¹⁷ Para muchos países esta información solo se basa en datos de consumo.

CUADRO 5
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE 20 PAÍSES EN DESARROLLO 1990

	Quintiles				
	Gini	Gini Ajustado	Q1	Q5	Q5/Q1
Antes de impuestos					
Mediana	38	30	6	42	6
Media	38	34	7	44	8
Checoslovaquia (*)	25	21	11	36	3
Rumanía (*)	29	25	9	37	4
Yugoslavia (*)	32	28	7	39	5
Polonia (*)	33	29	6	39	6
Bulgaria (*)	34	30	7	42	6
China (*)	38	34	6	42	7
Honk Kong	45	41	5	49	10
Colombia	51	47	4	54	15
Tailandia	52	48	4	59	16
Después de impuestos					
Mediana	32		7	41	5
Mediana	34		8	42	6
Rumania(*)	25		9	35	4
Polonia(*)	29		8	38	4
Sri Lanka	30		9	39	4
Taiwan	31		7	39	5
Pakistan	31		8	40	5
India	32		9	41	5
Hungría (*)	32		7	39	6
Indonesia	33		9	42	5
Mauricio	37		7	43	6
Jamaica	38		7	45	7
Jordania	41		6	48	7
Nigeria	41		7	48	7
Perú	45		5	50	10

Fuente: Deninger y Squire (1996) IMF, IFS, Government Finance Statistics.

World Bank, World Development Report 1994.

Q1: Quintil más pobre.

Q5: Quintil más rico.

(*) Países en transición.

Cuando esta diferencia se compara con los resultados de estudios realizados para países industrializados, los autores indican que para una muestra de 11 de estos países, el promedio del coeficiente de Gini medido utilizando el ingreso disponible¹⁸ es menor que el coeficiente de Gini medido utilizando los ingresos de mercado en 16 puntos porcentuales.

Por ello concluyen que mientras los países industrializados mejoran su distribución del ingreso a través de impuestos y transferencias, los países en desarrollo no tienen el mismo éxito por falta de sistemas tributarios y programas de gasto adecuados.

¹⁸ El ingreso disponible es la suma de 1) rentas del trabajo; 2) ingresos del capital; 3) transferencias recibidas del gobierno, y 4) impuestos directos y contribuciones a la seguridad social.

El estudio de Chu, Davoodi y Gupta, realiza también un inventario de los estudios de incidencia para países en desarrollo realizados desde 1975 en adelante, encontrándose en una minoría de casos sistemas progresivos. En la siguiente tabla se presenta el resumen de los resultados de los estudios:

CUADRO 6
SISTEMAS TRIBUTARIOS DE PAÍSES EN DESARROLLO 1971–1995

	Sistema tributario global	Impuestos directos		Impuestos indirectos
		Impuestos a la renta	Impuestos sobre las planillas	
Número de países	19	8	3	4
Progresivos	13	12		2
Proporcionales	7			1
Regresivos	7		3	
Mixtos o insignificantes	9	2	2	2
Total casos o estudios	36	14	5	5

Fuente: Calculado a partir de la tabla 4 de Chu, Davoodi y Gupta (2000).

El caso peruano mencionado en el inventario, es el estudio de Escobal (1993), que realiza un análisis de la incidencia del impuesto selectivo a los combustibles para el periodo 1985–1990. Dicho estudio concluye que el impuesto selectivo a las gasolinas es progresivo, en tanto que el impuesto selectivo al kerosene es regresivo. Cabe señalar que la recaudación promedio del impuesto selectivo a los combustibles en dicho periodo fue equivalente al 4.1% del PBI y representaba el 36 por ciento de los ingresos tributarios del gobierno central, en tanto que la recaudación promedio del impuesto a la renta en dicho periodo fue de solo 2% del PBI.

Otro aspecto reseñado por el estudio de Chu, Davoodi y Gupta es el de los cambios en la distribución del ingreso en los periodos 1970–1980 y 1980–1990.

En el periodo 1970–1980 solo hay datos de distribución del ingreso consistentes para 19 países en desarrollo (En 15 de ellos para ingresos antes de impuestos y en 4 de ellos para ingresos después de impuestos).

CUADRO 7
CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO 1970–1980

Cambios en la desigualdad de ingresos	Cambios porcentuales en el Coeficiente de Gini	Número de países	Países
Aumenta la desigualdad	[3 +]	4	Guatemala, Sri Lanka, Singapur, Tailandia
	[1,2]	4	Bangladesh, India, Pakistán, Venezuela
Neutral	0	1	Colombia
Disminuye la desigualdad	[-1,-2]	5	México, Panamá, Jamaica, Corea, Costa Rica,
	[-3-]	5	Indonesia, Filipinas, Malasia, Turquía, Trinidad y Tobago
	Total de países	19	

Fuente: Elaborado a partir de la tabla 6 de Chu, Davoodi y Gupta (2000).

En el periodo 1980–1990 solo hay datos comparables para 10 países, entre ellos el Perú, el cual tiene una mejora de su coeficiente de Gini de 2 puntos porcentuales en el periodo. Los resultados se muestran en la siguiente tabla:

CUADRO 8
CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO 1980–1990

Cambios en la desigualdad de ingresos	Cambios porcentuales en el Coeficiente de Gini	Número de países	Países
Aumenta la desigualdad	[3 +]	4	Hungría, Bulgaria, Polonia, Tailandia
	[1,2]	2	Jordania, Perú
Neutral	0	2	India, Colombia
Disminuye la desigualdad	[-1,-2]	1	Pakistán
	[-3,-]	1	Mauritania
	Total de países	10	

Fuente: Elaborado a partir de la tabla 7 de Chu, Davoodi y Gupta (2000).

Los autores de este estudio, a partir de un análisis econométrico, concluyen que:

- a) El ratio impuestos directos / impuestos indirectos mejoran la distribución del ingreso.
- b) El nivel educativo¹⁹ mejora la distribución del ingreso.

Sin embargo concluyen que la magnitud de la influencia de estas variables varía enormemente:

- a) Un aumento de 40 puntos porcentuales del ratio impuestos directos / impuestos indirectos (de 80% a 120%)—manteniendo la carga tributaria total constante—reduciría el coeficiente de Gini solo en 0.75 puntos porcentuales.
- b) Un incremento de 10 puntos porcentuales en la tasa de asistencia escolar secundaria reduciría el coeficiente de Gini en 2 puntos porcentuales.

A partir de estos resultados econométricos los autores concluyen que si bien los impuestos directos pueden afectar la distribución del ingreso, su impacto es bastante menor que el impacto de programas de gasto público adecuados. No obstante, señalan que el análisis de la experiencia específica de un país podría sugerir una conclusión diferente.

¹⁹ Medido como el porcentaje de personas que atienden estudios secundarios.

3. El diseño de los impuestos directos en el Perú

En este capítulo se describe el diseño de los impuestos directos en el Perú, poniendo énfasis en las bases gravadas, la evolución de las tasas, las deducciones, los principales beneficios tributarios y los tratamientos diferenciales para pequeños contribuyentes.

En el siguiente cuadro se presenta la relación de impuestos directos (a la renta y la propiedad) vigentes en el Perú en el año 2007, indicando el órgano administrador de los mismos y el nivel de gobierno beneficiario de la recaudación.

CUADRO 9
IMPUESTOS DIRECTOS VIGENTES EN EL AÑO 2007

Clase	Impuestos Directos	Órgano administrador	Nivel de gobierno que recibe recaudación
Impuesto a la renta	Impuesto a la Renta	SUNAT	Gobierno Central ^a
	Impuesto temporal a los activos netos	SUNAT	Gobierno Central
Impuestos a la propiedad	Impuesto Predial	Municipalidades distritales	Municipalidades distritales
	Impuesto de alcabala	Municipalidades provinciales	Municipalidades provinciales: 50% Municipalidades distritales: 50%
	Impuesto Vehicular	Municipalidades provinciales	Municipalidades Provinciales
	Impuesto a las embarcaciones de recreo	Capitanías de los puertos	Municipalidades
	Impuesto a las transacciones financieras	SUNAT	Gobierno Central

Fuente: Elaboración propia.

^a El 50% del impuesto a la renta correspondiente a la minería y gas se distribuye entre los gobiernos regionales y locales, como canon minero y gasífero.

3.1. El impuesto a la renta

3.1.1. Personas naturales (IRPN)

El IRPN grava principalmente: (i) las rentas que provengan del capital, del trabajo y de la aplicación conjunta de ambos factores, entendiéndose como tales aquellas que provengan de una fuente durable y susceptible de generar ingresos periódicos; y (ii) las ganancias de capital.

Se aplica la modalidad de la renta global, la cual comprende la suma de las rentas del trabajo y las rentas del capital, aunque no comprende las rentas empresariales unipersonales ni a los dividendos²⁰, las cuales se determinan separadamente.

Las rentas empresariales unipersonales, consideradas de tercera categoría, se gravan desde la reforma introducida en 1993 con la tasa de 30% y se declaran y pagan independientemente de las otras rentas.

Los dividendos, gravados a partir del año 2003, se gravan independientemente, sin conformar la renta global, con una tasa de 4.1%, al momento de que las empresas los distribuyen.

Bases imponibles

El IRPN grava teóricamente todas las rentas, clasificadas en 4 categorías: 1ª, 2ª, 4ª, y 5ª. En el siguiente cuadro se presenta la descripción de cada una de estas categorías:

CUADRO 10
TIPOS DE RENTAS

Categorías	Tipo de renta	Descripción
Primera	Capital: arrendamiento de bienes	Rentas producidas por el arrendamiento, subarrendamiento y cesión de bienes muebles e inmuebles.
Segunda	Capital: Otros capitales	Las que provienen de los dividendos, las ganancias de capital y los rendimientos de cualquier clase de activos financieros, inclusive acciones bursátiles
Tercera	Renta empresarial	Ver IRPJ
Cuarta	Trabajo	Rentas del trabajo independiente
Quinta	Trabajo	Rentas del trabajo en relación de dependencia

Fuente: Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Impuesto a la Renta (DS No. 179-2004-EF).

²⁰ Utilidades que las personas jurídicas distribuyen entre sus socios.

En cuanto a las rentas no gravadas, se clasifican en dos: las rentas inafectadas, aquellas que están fuera del ámbito del impuesto; y las rentas exoneradas, aquellas que estando dentro del ámbito de aplicación del impuesto, gozan del beneficio de no pagarlo por un plazo determinado.

Las principales inafectaciones son:

- Las indemnizaciones previstas por disposiciones laborales.
- Las indemnizaciones por causa de muerte o incapacidad producidas por accidentes o enfermedades.
- Las compensaciones por tiempo de servicios.
- Las rentas vitalicias y las pensiones que tengan su origen en el trabajo personal (jubilación, montepío e invalidez).
- Los subsidios por incapacidad temporal, maternidad y lactancia.

Las principales exoneraciones, que se renuevan anualmente por Ley del Congreso, son:

- Los intereses e incrementos de capital:
 - pagados por depósitos;
 - de capital de valores mobiliarios, emitidos por personas jurídicas, constituidas o establecidas en el país, siempre que se coloquen mediante oferta pública, al amparo de la Ley del Mercado de Valores;
 - de Cédulas Hipotecarias y Títulos de Crédito Hipotecario Negociable;
 - todo rendimiento generado por los aportes voluntarios con fin no previsional.
- Las ganancias de capital, provenientes de:
 - la enajenación de valores mobiliarios inscritos en el Registro Público del mercado de valores a través de mecanismos centralizados de negociación a los que se refiere la Ley del Mercado de Valores; así como la que proviene de la enajenación de valores mobiliarios fuera de mecanismos centralizados de negociación siempre que el enajenante sea una persona natural;
 - la enajenación de los títulos representativos y de los contratos sobre bienes o servicios efectuados en las Bolsas de Productos;
 - la redención o rescate de valores mobiliarios emitidos directamente, mediante oferta pública, por personas jurídicas constituidas en el país; así como de la redención o rescate de los certificados de participación y otros valores mobiliarios, emitidos por oferta pública, en nombre de fondos mutuos de inversión en valores, fondos de inversión o patrimonios fideicometidos, constituidos en el país.

Para determinar la renta neta imponible se aplican deducciones a la renta bruta, las cuales han evolucionado a través de los años, según se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO 11
DEDUCCIONES PARA EL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES: 1990–2007

1990	1991	1992–1993	1994–2007
Crédito del impuesto del 8% de:	Crédito del impuesto 4% de:	Crédito del impuesto 6% de:	Deducciones de la renta bruta (RB) para obtener la renta neta:
4 UIT mínimo no imponible	4 UIT mínimo no imponible.	2 UIT mínimo no imponible.	20% de la RB de rentas de 1 ^a . cat.
3 UIT por rentas del trabajo.	• 3 UIT por rentas del trabajo.	• 1 UIT por rentas del trabajo.	10% de la RB de rentas de 2 ^a . cat.
2 UIT por cargas de familia ^a	• 2 UIT por cargas de familia	• 0.5 UIT por cargas de familia. ^b	• 20% de la RB de rentas de 4 ^a . cat. ^c
• 0.5 UIT por primas de seguros			• 7 UIT de la RB de rentas de 4 ^a . y 5 ^a . cat.
• 3 UIT por gastos de salud			

Fuente: Diversas leyes que regularon el impuesto a la renta. Para 1994-2007: TUO de la Ley del Impuesto a la Renta (DS No. 179-2004-EF)

Nota 1 UIT (2007) fue equivalente a US \$ 1,103.

^a Cargas de familia sin límite. ^b Máximo 5 cargas de familia. ^c Hasta el límite de 24 UIT.

En síntesis, se puede afirmar que en el Perú, el IRPN es de base pequeña, por dos factores:

- No están gravados ni los intereses ni las ganancias de capital. El impuesto a la renta en el Perú, aunque en su diseño teórico es de base amplia, en la práctica solo grava las rentas del trabajo y las rentas de arrendamiento y cesión de bienes.
- Las deducciones existentes para las rentas del trabajo son generosas, tal como lo también lo señala Haughton (2006). Las 7 UIT equivalen aproximadamente a US \$ 7,700 (según el valor de la UIT para el 2007), el equivalente a más de dos ingresos per cápita.

Tasas impositivas

Se aplica una escala acumulativa progresiva de 3 tramos con una tasa marginal mínima de 15% y una tasa marginal máxima de 30%. Desde 1990 se dieron reformas orientadas a reducir el número de tramos de la escala, aumentar la tasa mínima y reducir la tasa máxima, hasta el 2001 en que se utilizaron solo dos tramos. A partir del 2002 se utilizan nuevamente 3 tramos, aumentando la progresividad del impuesto respecto al sistema que rigió en el 2001.

CUADRO 12
TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA PARA PERSONAS NATURALES: 1990–2007

Escala de renta	1990	1991	1992–1993	1994–2000	2001	2002	2003–2007
Hasta 5.5 UIT	8%	8%	6%	15%	15%	15%	15%
Hasta 15 UIT			10%				
Hasta 20 UIT	10%	10%	20%				
Hasta 25 UIT	12%	12%	30%				
Hasta 27 UIT	16%	16%					
Hasta 33 UIT							
Hasta 35 UIT	20%	20%	37%				
Hasta 41 UIT							
Hasta 50 UIT	25%	25%					
Hasta 54 UIT	31%	31%					
Hasta 60 UIT							
Hasta 72 UIT	38%	37%	30%	20%	27%	30%	
Sobre 72 UIT	45%						

Fuente: Diversas leyes que regularon el Impuesto a la Renta.

La reforma que entra en vigencia a partir del 2009

A fines del 2006 el gobierno obtuvo facultades del Congreso de la República, para ampliar la base tributaria y establecer el régimen de imposición de los rendimientos y las ganancias de capital a partir del año 2009.

El principal cambio introducido por la reforma es la aplicación de un impuesto a la renta dual (en realidad “trial”). Dicho impuesto se aplica de manera independiente a las rentas del capital (rentas de 1ª. y 2ª. categoría), a la renta empresarial (renta de 3ª categoría) y a las rentas del trabajo (rentas de 4ª. y 5ª. categoría).

En cuanto a la amplitud de las bases tributarias, hasta el 2008 el rendimiento que genera cualquier activo financiero y las ganancias de capital estaban exonerados. A partir del 2009 el nuevo esquema solo establece la exoneración del rendimiento de los depósitos en el sistema financiero y de los bonos que emita el gobierno²¹.

Las rentas del capital (salvo intereses de depósitos en el sistema financiero y de bonos del gobierno) tendrán una tasa efectiva de solo el 5%. Esta tasa se obtiene al aplicar el 6.25% a la renta neta de 1ª y 2ª categorías. En los casos en los que se efectuó la retención o el pago a cuenta correspondiente, ambos abonos se considerarán como abonos definitivos del impuesto, es decir ya no se tendrá que efectuar el pago de regularización anual.

En el caso de las rentas del trabajo y las rentas empresariales, los contribuyentes continuarán tributando como lo hacen hasta la fecha.

Si bien ya en algunos países se aplica un sistema dual para el impuesto a la renta de las personas naturales, es decir que se grava separadamente a las rentas del capital de las rentas del trabajo, las primeras con una tasa proporcional y las segundas a tasas progresivas, en estos países la tasa proporcional con la que se grava a las rentas del capital es similar a la tasa marginal inferior que grava a las rentas del trabajo²². En el caso peruano esta tasa es 15%. Sin embargo se ha optado por una tasa bastante menor que es 5% lo que incentivará el “arbitraje tributario” entre rentas del capital y rentas del trabajo²³.

3.1.2. Personas jurídicas (IRPJ)

El IRPJ se aplica sobre cualquier ganancia o beneficio derivado de operaciones con terceros determinado al cierre de cada año. La base imponible se establece neta de los gastos necesarios para producir la renta y mantener su fuente. Sin embargo, la ley limita o prohíbe una serie de gastos, aunque cumplan con el mencionado requisito, ya sea por motivos de política fiscal o control administrativo.

Sobre la base imponible de las rentas empresariales, se aplica anualmente una tasa de 30%. Todos los meses debe efectuarse un anticipo o pago a cuenta del mismo, el cual se calcula en relación con el impuesto calculado y los ingresos gravados del ejercicio anterior. Asimismo, la distribución de utilidades está gravada con una tasa de 4.1%.

La tasa del IRPJ ha tenido varios cambios en los últimos años tal como se aprecia en la siguiente tabla:

CUADRO 13
TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA PARA PERSONAS JURÍDICAS: 1990–2007

1990	1991–2000	2001	2002	2003–2007
35%	30%	20% ^a	27%	30%

Fuente: Diversas leyes que regularon el impuesto a la renta.

²¹ Sin embargo, al momento de su implementación el gobierno dispuso que las ganancias de capital no se graven aún, debido a dificultades técnicas para la reglamentación de cómo gravar estas ganancias, a inequidades en el diseño propuesto y aprobado y a que no era el mejor momento debido a la crisis financiera mundial.

²² En otros países como Finlandia, Suecia y Noruega, dicha tasa para las rentas del capital es similar a la tasa que grava la renta de las empresas.

²³ Mecanismo mediante el cual rentas del trabajo se “disfrazan” por rentas del capital.

^a Ésta se aplicó a condición de que se reinviertan las utilidades, en caso contrario la tasa aplicable fue de 30%. A partir del 2002 la distribución de utilidades se gravó con la tasa de 4.1%.

Un factor determinante de la carga tributaria es el método que existe para depreciar los activos. En la tabla siguiente se presenta las tasas de depreciación permitidas, las mismas que no han sido modificadas desde 1990 hasta la fecha.

CUADRO 14
TASAS DE DEPRECIACIÓN DE LOS ACTIVOS: 1990–2007

Bienes	Tasa ^a
1. Ganado de trabajo y reproducción; redes de pesca	25%
2. Vehículos de transporte terrestre (excepto ferrocarriles); hornos en general	20%
3. Maquinaria y equipo utilizados por las actividades minera, petrolera y de construcción; excepto muebles; enseres y equipos de oficina	20%
4. Equipos de procesamiento de datos	25%
5. Maquinaria y equipo adquirido a partir del 01.01.91	10%
6. Otros bienes del activo fijo	10%
7. Edificios y construcciones	3%

Fuente: Inciso b) del Art. 22 del Reglamento de la Ley del Impuesto a la Renta, DS–122–94–EF, Publicado el.1994; sustituido por el Art. 12 del DS–194–99–EF, publicado el 31.12.1999.

^a Como máximo hasta el porcentaje indicado en la tabla.

Finalmente, un tercer aspecto relevante para la determinación de la carga tributaria efectiva es el método de arrastre de pérdidas permitido. En la tabla siguiente se presenta los métodos vigentes y su evolución en los últimos años:

CUADRO 15
SISTEMA DE ARRASTRE DE PÉRDIDAS: 1990–2007

1990–2003	2004–2007
Se pueden arrastrar el 100% de pérdidas descontándolas año a año hasta un máximo de 4 años posteriores.	Se pueden arrastrar el 100% de las pérdidas y descontarlas hasta por un máximo de 4 años; o Arrastre por tiempo indefinido solo hasta el 50% de la renta neta que se genere en el año.

Fuente: Reglamento de la Ley del Impuesto a la Renta IR, DS–122–94–EF.

Cabe señalar que desde el año 1992 existe una especie de impuesto mínimo a la renta, el cual ha ido variando de modalidad, que se aplica tomando como referencia el valor de los activos. El valor pagado por el impuesto sobre los activos se descuenta del impuesto a la renta que corresponde a pagar. La versión actual de este impuesto corresponde al Impuesto Temporal a los Activos Netos (ITAN), que grava sobre el exceso de 1 millón de nuevos soles de activos netos. La tasa actual de este impuesto es de 0.5%²⁴.

Regímenes tributarios especiales

El IRPJ cuenta con un conjunto de regímenes tributarios especiales, los que para fines de este estudio se clasifican en tres tipos:

- i. Por sector económico
- i. Por zona geográfica
- ii. Por tamaño de contribuyentes

A continuación se describe los regímenes tributarios especiales vigentes al momento de la elaboración del estudio. En el anexo 5 se encuentra la evolución de los mismos.

Por sector económico

Existen regímenes tributarios especiales para la educación, agropecuario, acuicultura y minería.

- La renta de las universidades privadas está exonerada del IRPJ.
- Las utilidades del sector agropecuario están gravadas con una tasa preferencial del 15% y una depreciación acelerada de activos para las inversiones en infraestructura y riesgo de 20%.
- Los mismos beneficios corresponden a la acuicultura.
- El sector minero cuenta con un beneficio de depreciación acelerada del 20% de sus activos (la tasa general de depreciación es de 10%) y con la posibilidad de deducir el 100% de los gastos en exploración, desarrollo y preparación de proyectos y aportes al Instituto Geológico Minero y Metalúrgico. Además, usualmente las empresas mineras pueden suscribir convenios de estabilidad jurídica, lo que puede hacerse sin aplicársele una tasa impositiva adicional como ocurre en otros países.

Por zona geográfica

La Amazonía y las zonas francas tienen un régimen tributario preferencial.

(i) En la Amazonía, se aplican tasas preferenciales de 0%, 5% y 10% a casi todas las actividades económicas²⁵, con excepción del comercio y la construcción.

- La tasa de 0% se aplica a la producción, transformación o procesamiento de los cultivos nativos y alternativos (según una lista taxativa).
- La tasa de 5% se aplica en los departamentos de Loreto, Madre de Dios y en parte del departamento de Ucayali²⁶.
- La tasa de 10% se aplica en los departamentos de Amazonas y San Martín y en el resto del departamento de Ucayali, así como en los distritos y provincias de otros 10 departamentos considerados amazónicos.

Las tasas de 5% y 10% también se aplican a las actividades de comercio, siempre que los contribuyentes reinviertan no menos del 30% de su renta neta.

(ii) Las empresas instaladas en los Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios (CETICOS) de Ilo, Matarani y Paita, están exoneradas del impuesto a la renta, a condición de que exporten la totalidad de su producción.

(iii) Las empresas instaladas en la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA)–antes CETICOS Tacna–, están exoneradas del impuesto a la renta, a condición de que exporten parcialmente sus productos.

Por tamaño de contribuyente

Los pequeños contribuyentes pueden acogerse a dos regímenes simplificados: el Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER), y el Régimen Único Simplificado (RUS). Este último sustituye al impuesto a la renta y al impuesto general a las ventas.

Los contribuyentes cuyos ingresos no excedan de 360,000 anuales²⁷, pueden acogerse voluntariamente al RER, lo que implica que su impuesto se determina aplicando al valor de sus ventas el 1.5%, para el caso de venta de bienes, y de 2.5%, para el caso de prestación de servicios²⁸.

²⁴ La tasa se reducirá a 0.4% en el 2009.

²⁵ Actividades agropecuarias, acuicultura, pesca y turismo, así como las actividades manufactureras vinculadas al procesamiento, transformación y comercialización de productos primarios provenientes de las actividades antes indicadas y la extracción y transformación forestal.

²⁶ Distritos de Iparia y Masisea, de la provincia de Coronel Portillo, y provincias de Atalaya y Purus.

²⁷ Equivalente a US 115,000 en el año 2007. Este límite se amplió a S/. 525,000 a partir del 2009.

²⁸ A partir del 2009, se aplica indistintamente la tasa de 1.5%.

Los parámetros exigibles para que las empresas puedan acogerse al RER son:

- Monto de ingresos netos anuales no mayores a 360,000 nuevos soles.
- Monto de adquisiciones anuales no mayores a 360,000 nuevos soles.
- Valor de activos sin incluir predios ni vehículos no mayor a 87,500 nuevos soles.

En el caso del RUS, que sustituye al IR y al IGV se aplica un sistema de cuota fija, descrito en el anexo. Dado que la carga tributaria en el RUS es significativamente baja, se promueve el enanismo fiscal para beneficiarse de esta menor carga.

En síntesis, el IRPJ es complejo debido a la existencia de diversos tratamientos tributarios especiales que se aplican por sector económico, por zona geográfica y por tamaño de contribuyente. Este complejo sistema de tratamientos tributarios especiales tiene como consecuencias:

- i. la pérdida de neutralidad del impuesto;
- ii. el incremento de los costos de administración, para la SUNAT
- iii. el incremento de los costos de cumplimiento del impuesto, para los contribuyentes;
- iv. mayores espacios para la elusión, la evasión tributaria, así como para el arbitraje tributario.

3.2 Los impuestos a la propiedad

En el sistema tributario peruano, los impuestos que gravan la propiedad son:

- El impuesto predial.
- El impuesto de alcabala.
- El impuesto vehicular.
- El impuesto a las embarcaciones de recreo
- El impuesto a las transacciones financieras

En la siguiente tabla se presentan las bases imponibles y las tasas de estos cinco impuestos.

CUADRO 16
BASES IMPONIBLES Y TASAS DE LOS IMPUESTOS A LA PROPIEDAD

Impuesto	Base imponible	Tasas aplicables en el año 2007
Impuesto Predial	Valor de los predios urbanos y rústicos	0,2%–1%
Impuesto de alcabala	Valor de transferencia de inmuebles urbanos y rústicos	3%
Impuesto vehicular	Valor original de adquisición, importación o ingreso al patrimonio del vehículo	1%
Impuesto a las embarcaciones de recreo	Valor de la embarcación considerando los precios de referencia publicados por el MEF	5%
ITF	Sobre importe o valor de la operación afecta	0,08% ^a

Fuente: Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal (Decreto Legislativo 776) y Ley que crea el ITF (Ley 28194)

^a A partir del 2008 se aplica un cronograma de reducción de la tasa a razón de 0.01% por año hasta llegar a 0.05% en el 2010

3.2.1 Impuesto predial

El impuesto predial grava el valor de los predios urbanos y rústicos. Se considera predios a los terrenos, las edificaciones e instalaciones fijas y permanentes que constituyan partes integrantes del mismo, que no puedan ser separadas sin alterar, deteriorar o destruir la edificación.

La base imponible está constituida por el valor de los terrenos y las construcciones. La valorización se hace sobre valores oficiales que, en el caso de los predios urbanos, corresponden

aproximadamente a la tercera parte de valor del mercado. En el caso de los predios rústicos la diferencia es mayor. Las instalaciones fijas y permanentes que no tienen valores oficiales, como puede ocurrir con ciertas instalaciones industriales, silos, tanques, entre otros, se deben valorizar siguiendo las normas del Reglamento Nacional de Tasaciones.

La evolución de las tasas del impuesto predial se encuentra en la siguiente tabla:

CUADRO 17
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DEL IMPUESTO PREDIAL: 1990–2007

Escalas	1990	1991–1992	1993	1994–2007
Hasta 7 UIT	0,10%	0,30%	0,20%	0,20%
Hasta 10 UIT	0,25%			
Hasta 15 UIT		1,00%	0,30%	0,60%
Hasta 20 UIT	0,40%			
Hasta 30 UIT	0,45%	1,00%	0,50%	1,00%
Hasta 40 UIT			0,60%	
Hasta 60 UIT			0,80%	
Hasta 100 UIT	0,65%	1,00%	1,00%	1,00%
Sobre 100 UIT			1,00%	

Fuente: Diversas leyes que regularon el impuesto predial. Para 1994-2007: TUO de la Ley de Tributación Municipal (Decreto Legislativo 776).

Están inafectos del pago del impuesto, los predios de propiedad de:

- a) El gobierno central, gobiernos regionales y gobiernos locales.
- b) Los gobiernos extranjeros.
- c) Las sociedades de beneficencia.
- d) Las entidades religiosas.
- e) Las entidades públicas destinadas a prestar servicios médicos asistenciales.
- f) El Cuerpo General de Bomberos.
- g) Las Comunidades Campesinas y Nativas.
- h) Las Universidades y Centros Educativos
- i) Las concesiones en predios forestales del Estado.
- j) Los predios de las organizaciones políticas y sindicales.
- k) Los predios de organizaciones de personas con discapacidad.
- l) Los predios que hayan sido declarados monumentos integrantes del patrimonio cultural de la Nación.

Por lo general, la inafectación se concede siempre que los predios se destinen a los fines específicos de las entidades indicadas. Los pensionistas, que sean propietarios de un solo predio y cuyo ingreso no exceda de 1 UIT, tienen el beneficio de deducir de la base imponible del impuesto predial el valor de 50 UIT²⁹ y pagar el impuesto solo por la diferencia.

²⁹ Equivalente a US \$ 55,150 en el año 2007.

3.2.2 Impuesto de alcabala

El impuesto de alcabala grava las transferencias de inmuebles urbanos y rústicos a título oneroso o gratuito, cualquiera sea su forma o modalidad, inclusive las ventas con reserva de dominio.

El sujeto pasivo es el adquirente con una tasa de 3%³⁰ sobre el valor de transferencia. La primera venta de inmuebles que realizan los constructores no se encuentra gravada por este impuesto por la parte de la edificación.

3.2.3 Impuesto vehicular

El impuesto vehicular grava la propiedad de vehículos con una antigüedad no mayor de tres años (se computa a partir de la primera inscripción en el Registro de Propiedad Vehicular).

La base imponible es el valor original de adquisición, importación o de ingreso al patrimonio que no será menor al valor de la tabla de referencia aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas. La tasa aplicable es de 1% (en ningún caso menor al 1.5% de la UIT).

3.2.4 Impuesto a las embarcaciones de recreo

Grava al propietario o poseedor de las embarcaciones de recreo obligadas a registrarse en las Capitanías de Puerto determinadas por Decreto Supremo.

CUADRO 18
TASAS DEL IMPUESTO A LAS EMBARCACIONES DE RECREO: 1990–2007

	1990–1993	1994–2007
Impuesto a las Embarcaciones de Recreo	3,0%	5,0%

Fuente: Diversas leyes que regularon el impuesto. Para 1994-2007: TUO de la Ley de Tributación Municipal (Decreto Legislativo 776)

3.2.5 Impuesto a las transacciones financieras

Se trata de un impuesto de carácter temporal que grava las operaciones bancarias en moneda nacional o extranjera (tanto débitos como créditos). El impuesto es deducible de la renta imponible para determinar el impuesto a la renta. No están gravadas con el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), entre otras operaciones:

- Las operaciones efectuadas entre cuentas de un mismo titular. Los abonos en la cuenta por concepto de remuneraciones, pensiones y Compensación por Tiempo de Servicios, así como cualquier pago que se realice desde esas cuentas.
- La acreditación y débito en cuentas de representaciones diplomáticas y organismos internacionales reconocidos en el país.

La evolución de las tasas del ITF se muestra en la siguiente tabla:

CUADRO 19
TASAS DEL IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS: 1990–2007

	1990–2003	2004	2005–2006	2007
Impuesto a las transacciones financieras	No existe	0,15%	0,10%	0,08% ^a

Fuente: Ley 28194 y leyes modificatorias

Existe un cronograma de reducción de la tasa a razón de 0.01% por año a partir del 2008 y hasta el 2010

³⁰ Esta tasa no ha variado desde 1990.

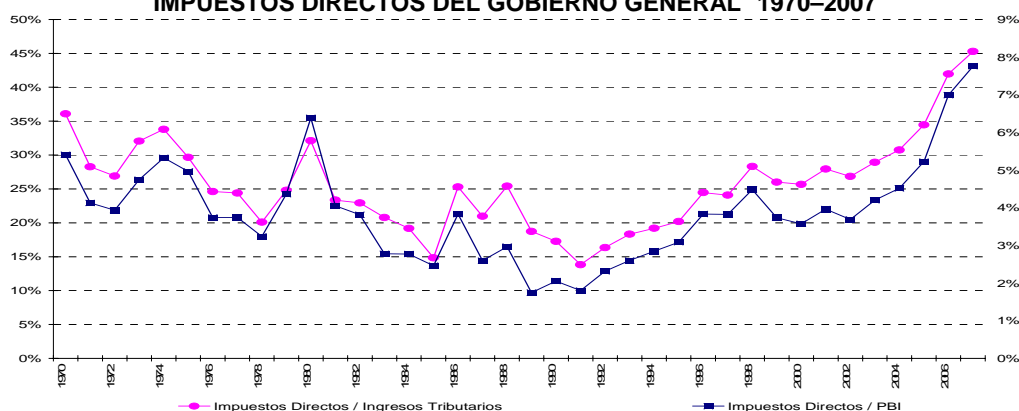
4. La recaudación de los impuestos directos en el Perú

En este capítulo, se desarrolla una visión panorámica de la recaudación de los impuestos directos, en particular del impuesto a la renta y de los impuestos que gravan la propiedad.

La recaudación de los impuestos directos ha crecido significativamente a partir de inicios de la década del 90. Este incremento ocurre en cuanto a la participación de los impuestos directos en la recaudación total y como en porcentaje del PBI.

Respecto al primer indicador, la participación de los impuestos directos en la recaudación total crece desde 14%, en 1990, hasta 45%, en el 2007. Respecto al segundo indicador, los impuestos directos como porcentaje del PBI, aumentaron desde 1.8%, hasta 7.6%, en el 2007.

GRÁFICO 7
IMPUESTOS DIRECTOS DEL GOBIERNO GENERAL^a 1970–2007



Fuente: Elaboración propia sobre la base de BCR.

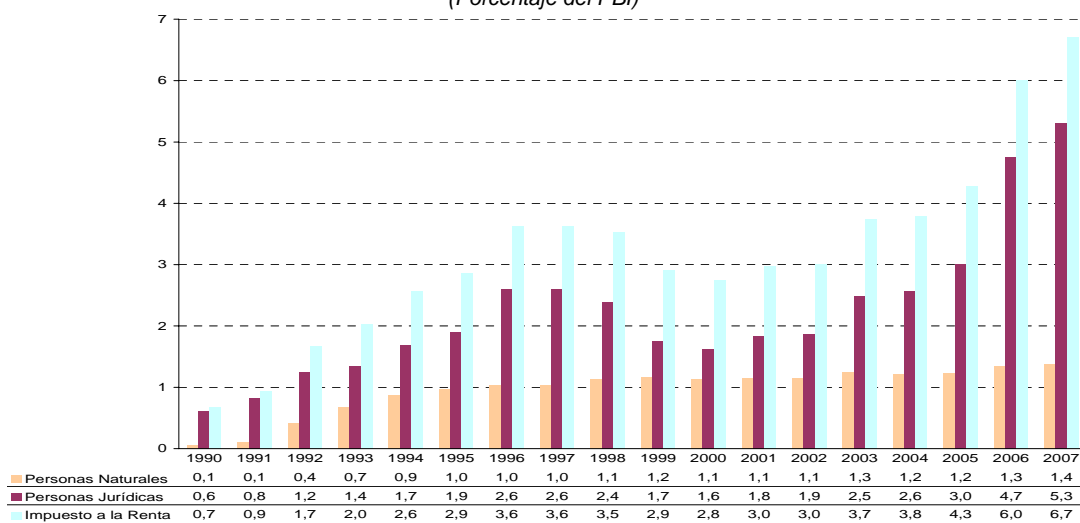
^a Incluye impuestos municipales: 1990–2000 (estimado); 2001–2006 (ejecutado) y 2007 (presupuestado).

Como veremos más adelante, esta evolución ha estado asociada a la evolución del impuesto a la renta.

4.1. El impuesto a la renta

La recaudación del impuesto a la renta ha crecido significativamente en los últimos años, tal como se aprecia en el gráfico siguiente::

GRÁFICO 8
IMPUESTO A LA RENTA POR TIPO DE CONTRIBUYENTE 1990–2007
(Porcentaje del PBI)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de SUNAT.

Nota: El impuesto a la renta de las personas naturales incluye el impuesto que grava la distribución de dividendos.

4.1.1. El impuesto a la renta de las personas naturales

Una característica del impuesto a la renta, en el Perú, es la escasa participación en el impuesto de la parte correspondiente al IRPN. Solo cuando la recaudación del IRPJ decayó a fines de la década pasada, la participación del IRPN estuvo alrededor del 40%, pero en la actualidad ésta apenas alcanza el 19%. Esta escasa participación es consecuencia del escaso rendimiento del impuesto y de su relativo

estancamiento. Así mientras la recaudación del IRPJ creció de 1.6% del PBI a 5.8% del PBI desde el año 2000 hasta la fecha, la recaudación del IRPN solo lo hizo de 1.1% del PBI a 1.4% del PBI, en un contexto de ciclo económico expansivo.

Un segundo aspecto resaltante de la estructura del IRPN, es que si bien el impuesto está diseñado para gravar las rentas del capital y las rentas del trabajo, la mayor recaudación proviene de las rentas del trabajo, debido a que, como se vio en el capítulo anterior, la mayor parte de las rentas del capital están inafectas o exoneradas.

En el cuadro siguiente se observa como la participación de las rentas del capital (primera y segunda categoría) representa menos del 20% del total, en tanto que las rentas del trabajo (cuarta y quinta categoría) representan casi el 80%.

CUADRO 20
IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES
(Estructura porcentual)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Primera Categoría	7,9%	8,2%	7,9%	7,4%	6,9%	6,2%	5,9%	5,4%	4,9%	4,7%
Segunda Categoría	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	3,7%	5,2%	7,5%	12,4%	13,1%
Cuarta Categoría	12,1%	11,6%	11,0%	13,6%	13,3%	12,5%	12,0%	11,9%	10,9%	8,8%
Quinta Categoría	76,1%	76,3%	77,5%	75,8%	77,5%	74,5%	73,1%	71,2%	68,1%	69,8%
Regularización PN	3,5%	3,6%	3,2%	2,9%	2,0%	3,1%	3,7%	3,9%	3,6%	3,6%
Total Personas Naturales	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de SUNAT.

Notas:

Primera categoría: arrendamiento de bienes muebles e inmuebles.

Segunda categoría: dividendos, ganancias de capital y rendimientos de activos financieros.

Cuarta categoría: trabajo independiente (honorarios).

Quinta categoría: trabajo en relación de dependencia.

Es importante notar que el crecimiento observado en las rentas de segunda categoría a partir del año 2003 corresponde al pago de impuesto a la renta por distribución de dividendos, en particular lo correspondiente a la distribución de dividendos en el sector minero. Hasta antes de gravar los dividendos, la participación de las rentas de segunda categoría era menor al 0.5%.

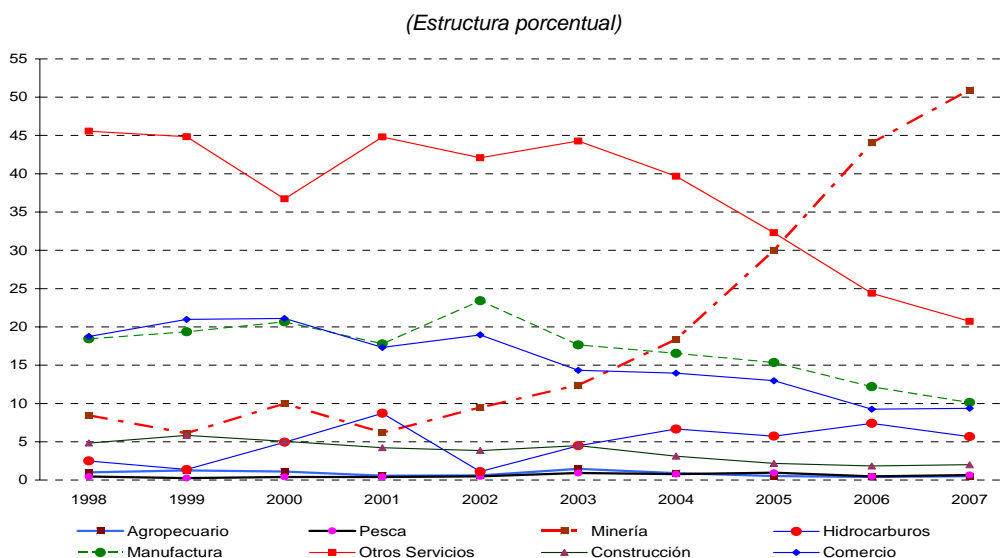
Un tercer resaltante del IRPN es la escasa participación del impuesto correspondiente a las rentas de cuarta categoría, la cual está alrededor del 10%. Nótese la diferencia con las rentas de quinta categoría cuya recaudación representa más de las dos terceras partes del IRPN.

4.1.2. El impuesto a la renta de las personas jurídicas

La recaudación del IRPJ creció significativamente en los últimos años, tanto por el crecimiento sostenido que experimenta la economía peruana desde mediados del 2001, como por la bonanza del precio de los minerales. Es precisamente la recaudación del sector minero la que más ha aumentado desde el año 2003 en adelante, representando en la actualidad el 50% de la recaudación del IRPJ, siendo el sector económico que más contribuye a la recaudación del impuesto a la renta y desplazando de los primeros lugares a los sectores de servicios y manufactura, tradicionalmente los sectores que más aportan.

El crecimiento de la recaudación del sector minero también se aprecia si se observan los montos como porcentaje del PBI nacional. Los pagos de impuesto a la renta de este sector crecieron desde 0.10% del PBI en el 2001 (una recaudación poco relevante) hasta 2.59% del PBI en el año 2007. Estos datos confirmarían que la minería solo aporta montos significativos al fisco cuando los precios de los minerales son buenos.

GRÁFICO 9
IMPUESTO A LA RENTA POR SECTOR ECONÓMICO: 1998–2007^a



Fuente: Elaboración propia sobre la base de SUNAT.

^a Impuesto a la renta de personas jurídicas (empresas) y regularización

CUADRO 21
IMPUESTO A LA RENTA POR SECTOR ECONÓMICO: 1998–2007 ^a
(Porcentaje del PBI)

Sector económico	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Agropecuario	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,03	0,02	0,01	0,02	0,03
Pesca	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,03	0,02	0,03
Minería	0,15	0,08	0,13	0,10	0,15	0,28	0,42	0,83	1,89	2,59
Hidrocarburos	0,04	0,02	0,07	0,14	0,02	0,10	0,15	0,16	0,32	0,29
Manufactura	0,32	0,25	0,27	0,28	0,37	0,39	0,37	0,42	0,52	0,51
Otros Servicios	0,80	0,58	0,49	0,70	0,67	0,99	0,90	0,89	1,05	1,05
Construcción	0,08	0,08	0,07	0,07	0,06	0,10	0,07	0,06	0,08	0,10
Comercio	0,33	0,27	0,28	0,27	0,30	0,32	0,32	0,36	0,40	0,48
Total	1,75	1,29	1,32	1,55	1,58	2,23	2,26	2,76	4,30	5,08

Fuente: Elaboración propia sobre la base de SUNAT

^a Impuesto a la renta de personas jurídicas (empresas) y regularización.

Los cuadros de la recaudación por sector económico también muestran otros aspectos relevantes:

- La mínima recaudación de sectores como el agropecuario y pesca.
- El crecimiento del sector hidrocarburos, principalmente como consecuencia de los precios altos del petróleo.
- El crecimiento de la recaudación de los sectores de manufactura y comercio, asociado al buen desempeño de la actividad económica.
- El estancamiento de la recaudación del sector construcción, pese a que viene creciendo a tasas de dos dígitos.

Otro aspecto interesante es la alta concentración de la recaudación del IRPJ en pocos contribuyentes. Como se observa en el cuadro siguiente cerca del 50% de la recaudación proviene de 249 empresas, en tanto que el 92% de la recaudación proviene de los contribuyentes denominados

principales por la SUNAT³¹. Los medianos y pequeños contribuyentes de este impuesto³², solo aportan el 8% de la recaudación.

La concentración de la recaudación del IRPJ en muy pocas empresas es un indicador del poco éxito que se ha tenido en la ampliación de la base tributaria, tanto a través de la incorporación de nuevos contribuyentes que operan en el sector informal, como a través de la reducción de la subvaluación de utilidades de los medianos y pequeños contribuyentes.

CUADRO 22
IMPUESTO A LA RENTA POR TAMAÑO DE CONTRIBUYENTE: 2000–2007^a
(Estructura porcentual %)

Tamaño de contribuyente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Principales contribuyentes	81,1	81,9	80,4	86,8	86,9	88,9	92,1	91,7
Megas (41 contribuyentes)	21,1	31,8	30,2	36,1	39,5	42,0	40,7	30,4
Top (208 contribuyentes)	17,6	19,2	20,3	17,7	18,4	15,1	12,6	17,9
Resto de principales contribuyentes	42,3	30,9	29,9	33,0	29,0	31,8	38,8	43,4
Medianos y pequeños contribuyentes	18,9	18,1	19,6	13,2	13,1	11,1	7,9	8,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

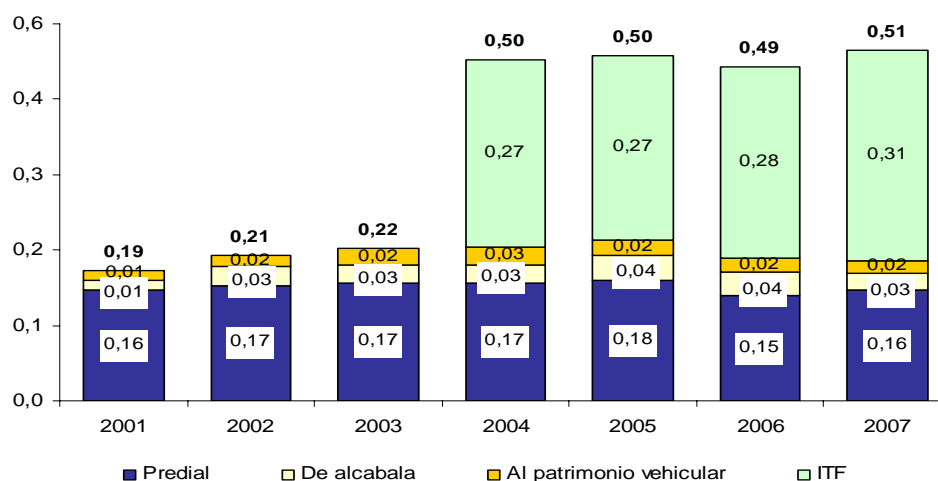
Fuente: Elaboración propia sobre la base de SUNAT.

^a Impuesto a la renta de personas jurídicas (empresas) y regularización.

4.2. Los impuestos a la propiedad

En el sistema tributario peruano, los impuestos a la propiedad no tienen una recaudación significativa; la misma en términos del PBI, apenas alcanza el 0.5% del PBI, considerando el ITF, creado en el año 2004, y alrededor del 0.2% del PBI, sin considerarlo.

GRÁFICO 10
IMPUESTOS A LA PROPIEDAD DEL GOBIERNO GENERAL: 2001–2007
(Porcentaje del PBI)



Fuente: SICON, SUNAT y Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto 2007

Nota: Para el año 2007 se consideran cifras presupuestadas (con excepción del ITF) según la Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto 2007

³¹ 15,300 contribuyentes al 2007 (SUNAT)

³² Aproximadamente 3,8 millones de contribuyentes al 2007 (SUNAT).

El ITF, recaudado por la SUNAT, es el impuesto de mayor rendimiento dentro de los impuestos a la propiedad, aportando al fisco un monto equivalente al 0.31% del PBI. La recaudación del impuesto predial, recaudado por las municipalidades, apenas alcanza el 0.16% del PBI, en tanto que la recaudación del impuesto de alcabala y el impuesto vehicular, recaudados por las municipalidades, es poco significativa. La recaudación del impuesto a las embarcaciones de recreo, recaudado por la SUNAT, es mínima.

4.2.1. La problemática del impuesto predial

La recaudación del impuesto predial, a cargo de las municipalidades distritales, apenas alcanza un monto equivalente al 0.16% del PBI. Por otro lado, la misma se encuentra estancada desde el año 2001.

Además de la baja recaudación nacional, esta se encuentra concentrada en pocas municipalidades. Las 10 primeras municipalidades (de una muestra de 1300 municipalidades) aportan el 38.8% de la recaudación nacional del impuesto predial, en tanto que las primeras 100 aportan el 86.4% del total nacional.

CUADRO 23
CONCENTRACIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL: 2006

Tramo	No. de Municipalidades	% de Municipalidades	% de Recaudación	
			Individual	Acumulado
1	10	0,8%	38,8%	38,8%
2	10	0,8%	15,3%	54,1%
3	30	2,3%	19,7%	73,8%
4	50	3,8%	12,6%	86,4%
5	1200	92,3%	13,6%	100,0%

Fuente: MEF.

Valuación

En el Perú el impuesto predial se determina mediante la técnica del autovalúo (autodeclaración). El valor del predio se obtiene sumando el valor del terreno, el valor de las construcciones y el valor de otras instalaciones.

El valor del terreno se calcula multiplicando el área del terreno por los valores arancelarios de terrenos, que anualmente aprueba el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), a propuesta del Consejo Nacional de Tasaciones.

El valor de las construcciones se calcula multiplicando el área construida por el valor unitario por metro cuadrado, el cual se obtiene a partir de los valores unitarios de construcción (VUC)³³ que anualmente publica el MCVS.

El valor de otras instalaciones, se determina aplicando las normas de del Reglamento Nacional de Tasaciones.

Los principales problemas con este tipo de valuación son:

- La información de áreas del terreno, áreas construidas, material y estado de conservación de las construcciones, son declaradas por los contribuyentes. En pocas municipalidades existen catastros actualizados para utilizar o verificar esta información. Además los recursos para la fiscalización de los valores declarados por los contribuyentes son escasos.

³³ Los VUC varían de acuerdo con el material y estado de conservación de muros y columnas, techos, pisos, puertas y ventanas, baños e instalaciones eléctricas y sanitarias de las construcciones.

- Tanto los valores arancelarios de los terrenos como los valores unitarios de construcción se encuentran desfasados con relación a los valores de mercado. El valor de mercado suele llegar a ser dos y hasta tres veces mayor, en los distritos con viviendas de alto valor.

Cobranza

La recaudación y cobranza del impuesto predial se ve afectada por bajos ratios de cobertura de inscripción de predios, y altos ratios de morosidad y subvaluación.

Las municipalidades pocas veces se ven incentivadas en mejorar la recaudación del impuesto predial y de los otros impuestos a su cargo, debido a que reciben transferencias no condicionadas del gobierno central³⁴. De acuerdo con datos del 2006, el monto de las transferencias representa el 72% de los ingresos municipales, en tanto que el monto de los impuestos municipales representa solo el 9%.

CUADRO 24
INGRESOS DE LAS MUNICIPALIDADES 2006
(Millones de soles)^a

Concepto de Ingreso	Monto	%
Canon, Sobrecanon, Regalías y Participaciones	3 063	34,9%
Participación en Renta de Aduanas	154	1,8%
Fondo de Compensación Municipal	2 586	29,4%
Impuestos Municipales	780	8,9%
Recursos Directamente Recaudados	1 657	18,9%
Donaciones y Otras Transferencias	544	6,2%
Total 2006	8 784	100,0%

Fuente: MEF.

^a Incluye saldos de ejercicios anteriores no gastados.

Los ratios de morosidad del impuesto predial son elevados, debido a que con escasas excepciones, las municipalidades son poco proactivas en la cobranza. Una de estas excepciones es la Municipalidad de Lima, que creó a partir de 1997 el Servicio de Administración Tributaria (SAT), una institución pública descentralizada con autonomía administrativa, aplicando un modelo de recaudación similar a la SUNAT³⁵. Desde la creación del SAT se ha mejorado significativamente su recaudación y los indicadores de gestión tributaria. La recaudación del impuesto predial ha crecido sostenidamente desde 1997, en tanto que la tasa de morosidad³⁶ que inicialmente era de 30% y aumentó a 41% en el año 2001, se redujo en el año 2007 hasta 22%. Se puede considerar que este nivel de morosidad del impuesto predial es de los más bajos que tengan las municipalidades, aunque existe muy poca información al respecto. Por ejemplo en el distrito de Miraflores, uno de los distritos, que junto con San Isidro, Surco y La Molina, tiene población con mayor poder adquisitivo, la tasa de morosidad en el año 2006 fue de 19%.

Las causas de la elevada morosidad son muchas, siendo las principales las siguientes:

- a) Falta de información y difusión para efectuar los pagos. Solo en pocas municipalidades se envía las liquidaciones y recibos de pago a los domicilios. En la mayor parte de casos el cumplimiento es voluntario. Los contribuyentes deben acercarse a las municipalidades para averiguar cuánto deben.
- b) Falta de facilidades para pagar. Los contribuyentes tienen que acercarse a las municipalidades para pagar y hacer largas colas. En pocos casos se puede pagar en los bancos o via internet.

³⁴ Las transferencias provienen principalmente del Canon Minero y Gasífero (coparticipación del impuesto a la renta pagado por las empresas dedicadas a actividades de minería y gas), Canon y Sobrecanon petrolero, y del Fondo de Compensación Municipal, que se nutre con fondos del Impuesto de Promoción Municipal (2% del valor agregado, que se recauda conjuntamente con el IVA)

³⁵ El modelo de los SATs fue posteriormente implementado en las ciudades de Cajamarca, Chiclayo, Huamanga, Huancayo, Piura, Tarapoto y Trujillo. Actualmente existe la Asociación de SATs.

³⁶ La tasa de morosidad se calcula al 31 de diciembre de cada año.

- c) Se otorgan frecuentemente prórrogas y amnistía tributarias, por lo general al final de cada año, y al inicio y término de una nueva administración, la cual cambia o se reelige cada cuatro años.
- d) Existe un bajo nivel de riesgo para los que no cumplen con pagar. Los programas de cobranza ordinaria y cobranza coactiva existen en pocas municipalidades.
- e) Hay poca información y transparencia en el uso de los recursos.

GRÁFICO 11
IMPUESTO PREDIAL DE LIMA (CERCADO): RECAUDACIÓN Y TASA DE MOROSIDAD
(soles constantes de 2007)



V. La evasión del impuesto a la renta en el Perú

5.1. Algunas consideraciones iniciales

5.1.1. Evasión e incumplimiento

Desde el punto de vista de la Administración Tributaria, la evasión está relacionada con el incumplimiento tributario.

La Administración Tributaria debe reducir la brecha de cumplimiento conformada por: 1) Brecha de inscripción, definida como la diferencia entre los contribuyentes potenciales y los registrados, 2) Brecha de declaración, contribuyentes registrados pero que no declaran, 3) Brecha de Pago, contribuyentes que declaran pero no pagan y 4) Brecha de Veracidad, diferencia entre la recaudación potencial y la recaudación efectiva e incluye a los contribuyentes evasores.

En este contexto, los contribuyentes definidos como evasores son: 1) los no inscritos o informales tributarios, 2) los contribuyentes inscritos que no declaran y/o subdeclaran ingresos, 3) los inscritos que declaran pero realizan acciones ilícitas y 4) los inscritos que incurren en elusión.

Sin embargo, una de las limitaciones de este concepto es que incluye también las prácticas elusivas por lo que estaría sobrestimando la tasa de evasión.

5.1.2. Evasión y elusión

Como se mencionó anteriormente, la evasión no debería incluir la elusión. La evasión consiste en no pagar impuestos estando obligado legalmente a hacerlo, evadir impuestos es ilegal. En cambio, la elusión consiste en ampararse en algún vacío legal para no pagar impuestos, la elusión no es ilegal.

5.1.3. Evasión e informalidad

Muchas veces se identifica la evasión con la informalidad, sin embargo, las causas de la informalidad difieren de las de evasión aunque ambas están muy relacionadas y las magnitudes pueden estar muy cercanas. A mayor informalidad menor recaudación.

5.1.4. Causas de la evasión en el Perú

Entre las principales causas de la evasión en el Perú, tenemos:

- Alto porcentaje de informalidad, la cual supera el 50% del PBI, según la mayor parte e estudios, como se verá más adelante.
- Alto costo de formalización: En el Perú la tasa del IGV es de 19%, una de las más altas de América Latina y la tasa de impuesto a la renta es de 30%, mayor al promedio de la región. Además los costos laborales salariales y totales también son elevados.
- Sistema tributario muy complicado: Las micro y pequeñas empresas (MYPES) deben optar entre tributar de acuerdo con los regímenes simplificados existentes, o de acuerdo con las normas del régimen general, el cual incluye llevar contabilidad completa. El régimen simplificado del IGV integrado con el del impuesto a la renta, denominado Régimen Único Simplificado (RUS) solo permite acceder a las MYPES que operan como personas naturales, no así a las empresas individuales y a las sociedades.
- Poca probabilidad de ser fiscalizado y sancionado: Poca capacidad de la Administración Tributaria. La SUNAT no difunde de manera sistemática el número de fiscalizaciones que realiza y los sectores económicos que están siendo fiscalizados. Tampoco se conoce los criterios que orientan la selección de los contribuyentes a fiscalizar y los aspectos que un auditor revisa durante la fiscalización. Entre los contribuyentes fiscalizados existe la percepción de que el auditor llega “a ciegas” a visitar a una empresa y solicita toda la información posible para detectar incumplimientos, en lugar de llegar con información previa proveniente de los cruces de información de la base de datos de la SUNAT, reconocida como una de las bases de datos más completas del país. En un gran porcentaje de casos las fiscalizaciones originan reclamaciones ante la SUNAT y luego apelaciones ante el Tribunal Fiscal. El tiempo que demora resolver una reclamación fácilmente supera el año, en tanto que el tiempo que demora resolver una apelación fácilmente supera los dos años. En la actualidad, según información publicada en la página web del Tribunal Fiscal, el Tribunal recibe aproximadamente 1,400 expedientes por mes³⁷, de los cuales alrededor de 300 corresponden a la Intendencia Regional de Lima de la SUNAT³⁸. Según la misma fuente de información al 31 de diciembre de 2008 existen 28,600 expedientes por resolver.
- Percepción de la evasión como una conducta común. De acuerdo a información difundida en la prensa por la SUNAT el 95% de los ingresos de restaurantes y hoteles y el 65% de los ingresos del sector comercio no es declarado a las SUNAT, evadiendo el pago del IGV.

³⁷ Incluye municipalidades.

³⁸ La Intendencia más grande en cuanto a número de contribuyentes.

5.1.5. Formas de evasión

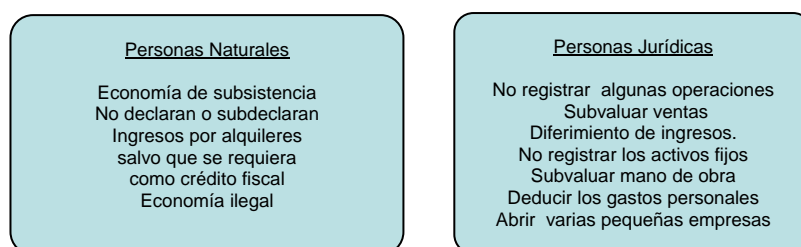
En el caso de las personas naturales, la evasión se da mediante la no declaración de ingresos (ocultamiento de ingresos) y/ o la subdeclaración (se declara ingresos menores a lo percibidos).

En el caso de personas jurídicas la evasión se da a través de la deducción de gastos mayores a los legalmente permitidos. Además, la existencia de numerosos tratos preferenciales aumenta la posibilidad de evasión.

El grado de cumplimiento de las empresas está en función inversa de su tamaño de ahí que algunas empresas grandes ubicadas fuera de Lima se ven incentivadas a cambiar de domicilio fiscal a las grandes ciudades, reduciendo su posibilidad de ser fiscalizadas.

Otra forma importante de evasión que se ha encontrado es el uso indebido de regímenes especiales de tributación, tales como el uso del RUS y el RER así como el del tratamiento especial a empresas ubicadas en zonas francas y en regiones con exoneraciones como las de la selva.

FIGURA 1
EVASIÓN DE IMPUESTOS A LA RENTA. MONTO DE IMPUESTO QUE DEBERÍA DECLARARSE Y PAGARSE Y QUE NO SE DECLARA NI SE PAGA.



Fuente: Diversos estudios.

5.1.6. Medición de la Evasión

En la literatura se encuentran diferentes métodos para calcular la tasa de evasión del impuesto a la renta, agrupados en:

- **Métodos directos:** Fiscalización a un grupo seleccionado de contribuyentes para medir la evasión y luego expandir los resultados a la población.

La principal desventaja de este método es que los criterios que utilizan las administraciones tributarias generalmente conducen a una selección sesgada.

- **Métodos indirectos** mediante el cruce de variables macroeconómicas y/o microeconómicas para calcular la recaudación potencial (enfoque de brechas). En este grupo se puede diferenciar entre los métodos utilizados para el cálculo de la evasión de las personas naturales y los dirigidos a calcular la evasión de las personas jurídicas.
 - Cálculo de la evasión de personas naturales: Generalmente se realiza a partir de las encuestas a hogares.
 - Cálculo de la evasión de personas jurídicas: A partir del Excedente de Explotación de las Cuentas Nacionales.
- **Percepción de la evasión:** Otra manera indirecta es mediante encuestas en las que se pregunta a los contribuyentes acerca de su percepción sobre la evasión.

5.2. Estudios sobre evasión tributaria para el Perú

En un primer estudio realizado por la SUNAT (1995) se presentan estimaciones de evasión tributaria para el año 1995. Los cálculos se hicieron tanto para el IGV como para el impuesto a la renta (rentas de primera, cuarta y quinta categoría) siguiendo el enfoque de brechas (recaudación potencial menos recaudación efectiva).

Para la primera categoría (ingresos de arrendamientos) se calculó la recaudación potencial a partir del número de viviendas alquiladas y un monto de alquiler promedio³⁹. Para las rentas de cuarta y quinta categoría (rentas del trabajo independiente y dependiente, respectivamente), se calcularon las recaudaciones potenciales para doce tramos de ingresos en cada categoría, a partir de ingresos promedio y número de trabajadores potenciales estimados para cada tramo⁴⁰. Los resultados se presentan en el siguiente cuadro:

CUADRO 25
CÁLCULO DE EVASIÓN TRIBUTARIA 1995
(Millones de Soles)

Impuesto	Base imponible	Recaudación		Evasión	
	Potencial	Potencial	Efectiva	S/.	%
IGV	103 980	18 716	7 553	11 163	60
Renta					
1ra. categoría	1 612	193	73	120	62
2da. categoría	3 844	601	179	422	70
3ra. categoría	7 559	1 136	831	305	27

Fuente: SUNAT (1995). "Cálculo de evasión tributaria".

Peñaranda (2001) analiza la evasión a partir de una visión global de la informalidad, la cual incluye la realización de actividades al margen de la ley, es decir, sin inscribirse en la Administración Tributaria (brecha de inscripción) o declarando ingresos menores a los obtenidos (brecha de declaración).

En este contexto se diferencian tres categorías de la economía informal: a) marginal o de subsistencia, que incluye la generación de ingresos para poder satisfacer las necesidades básicas (e.g. canillita, lustrabotas, vendedores de la calle), b) informal, actividades que combinan trabajo y/o capital pero a un nivel poco desarrollado (empresa familiar, profesionales o técnicos informales, pequeña empresa) y c) evasión, que comprende a contribuyentes formales que tienen operaciones informales no declarando la totalidad de ingresos percibidos o aumentando indebidamente crédito, costos o gastos.

La evasión incluye contribuyentes formales que también realizan transacciones informales en las que no se declara o subdeclara los ingresos percibidos. Las modalidades de evasión se resumen en: i) no registrar y/o no facturar operaciones con terceros; ii) doble facturación de comprobantes de pago; iii) subvaluar ventas o servicios prestados y/o diferimiento de ingresos; iv) no registrar los activos fijos y/o mano de obra utilizada; y iv) aumento indebido de gastos y/o crédito fiscal

Para Peñaranda, existen diversos factores que explican la existencia de la informalidad en el Perú, derivados de situaciones de índole económico, jurídico, socio cultural y político, los cuales se resumen en el siguiente cuadro.

CUADRO 26

³⁹ Se definieron cuatro montos de alquiler para todo el país, según categorización realizada en base a una muestra que comprendió a los distritos de Lima y Callao. Se consideraron indicadores de pobreza de las zonas estudiadas, a fin de definir el monto de alquiler que les correspondía.

⁴⁰ El estudio no precisa si se utilizaron encuestas de hogares para dicha estimación.

CAUSAS DE LA INFORMALIDAD EN EL PERÚ

Factores Económicos	Sustitución de mano de obra por capital
	Altos costos de formalidad
	Mayores utilidades por menores costos
	Crédito escaso para pequeñas empresas
Factores Jurídicos	Desconocimiento del marco legal
	Beneficios tributarios preferenciales
Factores Socioculturales	Escasa educación
	Migración del campo a la ciudad
	Menores precios favorecen demanda
	Poca cultura tributaria
	Sector formal estimula sector informal
Factores Políticos	Falta de reciprocidad desde el Estado
	Administración tributaria poco eficiente
	Poca coordinación entre instituciones de control

Fuente: Peñaranda Alan (2001) "La informalidad en el Perú y su impacto en la tributación".

Peñaranda señala que la SUNAT estimó, para el año 1998, en 56% los niveles de incumplimiento del IGV para las principales actividades económicas, a través del método del potencial teórico, el cual consiste en calcular la base potencial del tributo, sobre la base de información del sistema de Cuentas Nacionales. De acuerdo con este cálculo, el porcentaje de incumplimiento en el sector hoteles y restaurantes fue de 94 por ciento, sector construcción, 79 por ciento, servicios a empresas, 67 por ciento, y comercio, 37 por ciento. En conjunto, los cuatro sectores explicaban más de la mitad de la evasión existente.

Finalmente, con relación a los contribuyentes con rentas de cuarta categoría (rentas del trabajo independiente), Peñaranda destaca que la existencia de fuertes deducciones hace que sean muy pocos los profesionales que tienen que declarar. Por otro lado, existe un procedimiento sencillo para suspender las retenciones del impuesto si el contribuyente estima, a principios del año, que sus ingresos anuales no superarán los montos a partir de los cuales se pagará impuesto. Tanto las fuertes deducciones como el mecanismo sencillo para suspender las retenciones incentivan que sean pocos los profesionales que declaran y pagan. Para el año 2000 se tenía que de más de un millón de contribuyentes activos que perciben rentas de cuarta categoría, sólo declaraban el 10 por ciento, es decir 93,307 contribuyentes.

Peñaranda sostiene que para combatir este problema se dispuso, en diciembre del 2000, la eliminación de la suspensión de retenciones y el procedimiento de cálculo de intereses para las devoluciones de pagos en exceso, por lo tanto todos los contribuyente estarían obligados a presentar su declaración jurada anual. Lamentablemente esta norma se revirtió posteriormente reestableciéndose el sistema anterior.

Las fuertes deducciones en la rentas de trabajadores independientes también fomentan la evasión de las empresas, ya que existen personas que obtienen RUC y emiten recibos por honorarios, hasta el tope que permite no pagar impuestos, a nombre de empresas con las que no tienen vínculo laboral pero que los utilizan para reducir gastos indebidos.

En otro estudio titulado "Análisis del Impuesto a la Renta en el Perú", elaborado en el 2002⁴¹, se hace una estimación de la evasión en el impuesto a la renta de las empresas (tercera categoría) para el periodo 1994–2000. En el año 2000, de los dos millones de contribuyentes inscritos en la SUNAT sólo 18 mil pagaban impuestos, lo que refleja no sólo la concentración de la recaudación sino también un alto porcentaje de elusión y evasión, debido en parte a los vacíos que deja el marco legal.

En este contexto, el estudio menciona que es importante tener en cuenta los gastos tributarios, definidos como la recaudación que el Estado deja de percibir debido a la existencia de regímenes especiales (establecidos por normas legales). Con base al informe "Una aproximación a los Gastos Tributarios en el Perú" elaborado por el MEF, en el año 2003, los gastos tributarios relacionados al impuesto a la renta eran US\$ 115 millones (0,19 por ciento del PBI), siendo el más importante el relacionado con la exoneración de impuestos a los intereses por depósitos en el sistema financiero.

⁴¹ Documento interno, no oficial, de la SUNAT, redactado por un funcionario de dicha institución.

Para el caso de las personas jurídicas, este estudio estima la base imponible (BI) a partir del excedente de explotación (EE) de las Cuentas Nacionales, siguiendo el método utilizado por Serra y Jorratt para Chile. Al EE total se le resta el EE de actividades exentas y las pérdidas de años anteriores. A este resultado se le suma el ajuste por corrección monetaria y la pérdida tributaria del actual ejercicio.

Con la base imponible se calcula la recaudación potencial la cual se compara con la recaudación efectiva para calcular la evasión. Los componentes se calcularon de la siguiente forma:

- Excedente de explotación de actividades exentas.–Incluye las actividades que han sido exoneradas del pago del impuesto a la renta. En este grupo se incluye los ingresos por alquileres, ingresos de trabajadores independientes y los gastos de educación. En el caso de alquileres y educación se deduce el total de excedente de explotación de estas actividades. En el caso de los independientes, los ingresos se proyectaron a partir de la recaudación de cuarta categoría.
- Excedente de explotación de actividades con regímenes especiales.–Incluye las actividades con RER, RUS y los regímenes especiales de Amazonía, zonas de frontera, Agricultura, RER y RUS. Las regiones de la Amazonía gozan de tasas preferenciales de 10 por ciento y 5 por ciento (versus 30 por ciento del régimen general). Las empresas manufactureras ubicadas en zonas de frontera tienen un tratamiento preferencial de 10 por ciento mientras que las del Sector Agrícola sólo pagan el 10 por ciento. Se ha restado el excedente de todo el sector agrícola. En los casos de RUS y RER se calcularon los ingresos a partir de la recaudación y aplicando las tasas implícitas.

CUADRO 27
ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN EN RENTAS DE TERCERA CATEGORÍA
(Millones de Soles)

	1994	1997	2000
Excedente de explotación (EE)	57 302	92 304	109 873
Menos EE actividades no afectas	6 746	10 757	12 470
EE regímenes especiales	13 745	18 602	21 066
Resultado del ejercicio	36 811	62 945	76 337
Más REI	3 789	873	1 151
Resultado tributario del ejercicio	40 600	63 818	77 488
Menos Pérdidas de ejercicios anteriores	9 126	14 542	28 107
Resultado tributario teórico	31 474	49 276	49 381
Menos Pérdidas del ejercicio actual	2 149	5 859	9 781
Renta Neta Imponible Teórica	29 325	43 417	39 600
Recaudación teórica	8 798	13 025	11 880
Menos Deduciones	2	13	28
Recaudación potencial	8 796	13 012	11 852
Recaudación efectiva	1 147	3 152	2 461
Tasa de evasión (%)	87	76	79

Fuente: SUNAT (documento no oficial): "Análisis del Impuesto a la Renta en el Perú".

Para calcular la recaudación teórica se aplica la tasa de 30 por ciento a la renta imponible. Para obtener la recaudación potencial se restan las deducciones y luego se compara con la recaudación efectiva para calcular la evasión. Los resultados muestran una reducción de la evasión pasando de 87 por ciento en 1994 a 79 por ciento en el año 2000.

Los cálculos de evasión, para las rentas empresariales, obtenidos en este estudio tienen un sesgo hacia arriba debido a que: i) el cálculo incluye no sólo la evasión sino también la elusión, lo cual se

podría diferenciar sólo mediante auditorías; ii) no se deduce de la base imponible potencial los montos por depreciación acelerada del sector minero, agropecuario y turismo; y iii) la deducción del excedente de explotación de los trabajadores independientes está subestimada, debido a que se parte del monto recaudado, asumiendo que no hay deducciones ni evasión en este grupo de contribuyentes.

De la Roca y Hernández (2004) estiman los niveles de ingresos de fuentes formales no reportados, mediante un enfoque microeconómico de discrepancias en el consumo. Mediante información de encuestas de hogares, este trabajo obtiene el grado de superaporte de ingresos de los trabajadores formales en cada una de las regiones del país, a la vez que estima una cifra reciente del tamaño del sector informal.

En el estudio se sigue la siguiente clasificación del sector informal: (a) evasión tributaria “pura”, (b) economía irregular, y (c) actividades ilegales⁴². La evasión tributaria “pura” se produce cuando los individuos no reportan todos los ingresos generados a partir de actividades desempeñadas en negocios registrados y contabilizados en las estadísticas nacionales. La economía irregular comprende la producción de bienes y servicios legales en pequeños establecimientos que no son registrados, y por ende se encuentran exentos de impuestos. La economía ilegal, comprende el narcotráfico, la venta de armas y la prostitución, entre otros.

El estudio señala que hay varios métodos de medición del sector informal. 1) métodos directos (encuestas y auditorías), 2) Métodos indirectos (enfoque monetario, consumo de electricidad, discrepancias en el consumo y 3) modelos de ecuaciones simultáneas (MIMIC), empleándose en esta investigación el de discrepancias en el consumo, el cual permite recoger el ingreso subreportado de los trabajadores formales, y con ello obtener una aproximación del nivel de evasión tributaria “pura”.

De la Roca y Hernández señalan que existen cuatro estudios previos que estiman el tamaño del sector informal en el Perú. Todos ellos emplean distintas metodologías. Los estudios, sus resultados y las metodologías empleadas se presentan en el siguiente cuadro:

CUADRO 28
ESTUDIOS SOBRE MEDICIÓN DE LA INFORMALIDAD EN EL PERÚ

Autor	Tamaño de la informalidad	Metodología utilizada
Instituto Libertad y Democracia (1989)	55% del PBI para el periodo 1980–1986	Enfoque monetario
Schneider y Enste (2000)	44% del PBI para el periodo 1989–1990	Discrepancia entre consumo eléctrico y PBI
Loayza (1996)	57% del PBI para el periodo 1990–1993	Múltiples indicadores múltiples causas (MIMIC)
Schneider (2002)	59% del PBI para el periodo 2000–2001	MIMIC

Fuente: De la Roca, J y Hernández, M. (2004), “Evasión tributaria e informalidad en el Perú”. GRADE

En su estudio se distinguen cuatro categorías ocupacionales: asalariado formal e informal, independiente formal e informal. Se parte del supuesto que todos los individuos reportan correctamente su consumo de alimentos⁴³ y que los trabajadores independientes informales reportan correctamente su ingreso. Con base en esta información se estima el ingreso real del resto de categorías.

El estudio define condiciones de formalidad para los trabajadores dependientes (asalariados) e independientes. Un dependiente es formal si trabaja en el sector público, tiene contrato a plazo fijo o indeterminado, tiene derecho a pensión y/o es miembro de un sindicato. En el caso de los independientes, basta con tener RUC para ser formal. Para el consumo se considera el gasto en alimentos, lo que se extiende a otros grupos de consumo para confirmar la robustez de los resultados.

La información se obtiene de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV 2000) en donde los trabajadores se diferencian por categoría. No se utiliza inicialmente la Encuesta Nacional de Hogares

⁴² Clasificación propuesta por Dreyden y College (1996) en “Beating the System”, en Exploring the underground economy, Studies of Illegal and Unreported Activity.

⁴³ Debido a la escasa probabilidad de que, en una encuesta de hogares, un miembro del hogar subdeclare el monto gastado en este rubro por cuestiones tributarias.

(ENAHO) porque no se puede distinguir fácilmente entre formales e informales. Con el ingreso subreportado, se calcula el ingreso real por categoría y la evasión.

Los resultados del estudio confirman que el Perú tiene una fuerza laboral mayormente informal, en la que sólo el 30 por ciento de la PEA es formal. La diferencia entre formal e informal se refleja en la desigualdad de los ingresos, observándose que el ingreso del formal excede en más del doble al del informal. Así cerca del 60 por ciento de los ingresos se destinan a los formales.

Con una estimación de la función consumo de alimentos y de las elasticidades ingreso-consumo de cada una de las categorías se encontró que los que más subreportaban ingresos eran los trabajadores independientes. Dado que los resultados cambiaban cuando se utilizaba más grupos de la canasta de consumo, los autores se quedaron con dos escenarios: conservador y esperado.

CUADRO 29
INGRESO SUBREPORTADO DE LOS TRABAJADORES FORMALES 2004

(Millones de Soles)

Escenario conservador

	Ingreso Total Reportado	Subreporte			Porcentaje de ingreso no declarado ^a
		Tasa de subreporte	Monto	%PIB	
Dependiente	29 054	25,8%	7 496	4,0	20,5%
Independiente	10 284	31,8%	3 270	1,7	24,1%
Total	39 338		10 766	5,7	21,5%

Escenario esperado

	Ingreso Total Reportado	Subreporte			Porcentaje de ingreso no declarado ^a
		Tasa de subreporte	Monto	%PIB	
Dependiente	29 054	45,2%	13 133	7,0	31,1%
Independiente	10 284	67,8%	6 973	3,7	40,4%
Total	39 338		20 105	10,7	33,8%

Fuente: De la Roca, J y Hernandez, M. (2004), "Evasión tributaria e informalidad en el Perú". GRADE

^a Cálculo propio. %ing.no declarado = ing.subreportado / (ing.reportado+ing.subreportado).

De esta manera los autores estiman que el ingreso no reportado de los trabajadores formales representó entre 5.7 y 10.7% del PBI, dependiendo del escenario adoptado. Si a esto se suma el ingreso de los trabajadores informales, el cual se estimó en 14.85% del PBI, y el valor agregado de las actividades independientes de los hogares, el cual se estimó en 11.42% del PBI, se encontró un tamaño del sector informal de 36.97% del PBI en el escenario esperado.

León (2006) hace un cálculo de evasión por regiones y ciudades para el año 2005 también a partir de la informalidad, pero utilizando el enfoque de las brechas.

El autor mide la informalidad con tres métodos: 1) PEA menos personas naturales registradas en la SUNAT, 2) diferencia entre ingresos declarados e ingresos promedios y 3) diferencia entre ingresos declarados y gastos de consumo. El autor concluyó que el 64 por ciento de la PEA es informal y que la evasión por diferencias de ingresos es de 48 por ciento.

Inicialmente se hace un recuento en torno a las definiciones y formas de informalidad, sosteniendo que a mayores impuestos y más complicadas sean las normas laborales, mayor será la informalidad.

Para calcular la evasión se parte de la PEA formal subempleada o de pequeñas empresas para hallar la PEA informal. Este resultado se comparó con las personas naturales registradas en la SUNAT para hallar la brecha de registro, la cual resultó de 64 por ciento.

Para medir la informalidad por diferencia de ingresos, se calcula primero el promedio de los ingresos de las personas naturales declarados ante SUNAT, en el año 2005. Este promedio se obtiene

estimando el monto de ingresos declarados por categoría entre el número de trabajadores registrados ante SUNAT. El ingreso mensual promedio declarado fue de 879 soles. Luego, con base en un estudio socioeconómico⁴⁴, que calcula en 1,279 soles el ingreso mensual promedio de los hogares. Utilizando este sub reporte de ingresos, León estima que se dejan de recaudar 1,588 millones de soles, lo que representaría una tasa de evasión de 32.3% y un incremento de 48% en la recaudación anual por personas naturales si se eliminara la evasión.

Adicionalmente, se compararon los estimados de ingresos promedio declarados por las personas naturales ante SUNAT con los gastos de consumo de la encuesta de Niveles Socioeconómicos de la empresa Apoyo (2005), encontrándose rangos de informalidad entre 50 y 80 por ciento.

CUADRO 30
ESTIMADO DE EVASIÓN POR REGIONES NATURALES

(Nuevos Soles)

ZONA	GASTO	INGRESO	BRECHA	INFORMALIDAD
Costa Norte	3 454	726	2 728	79
Costa Sur	1 869	961	908	49
Sierra Norte	1 080	381	699	65
Sierra Sur	2 277	478	1 799	79
Selva	1 186	568	618	52

Fuente: León, Carlos "Análisis de informalidad del mercado laboral peruano".

Finalmente, con relación a la percepción que se tienen sobre la evasión, en una encuesta de la empresa Apoyo sobre corrupción, se encontró que en el caso del Perú, el 70 por ciento estaría dispuesto a evadir impuestos si no hubiera riesgo de ser descubierto.

CUADRO 31
TOLERANCIA DE LA EVASIÓN

Encuesta Nacional de Corrupción (Muestra)	2004 (5 810)	2006 (5 831)
Evade impuestos si sabe que no lo descubrirán	71%	69%
No pide factura para no pagar el IGV	73%	71%
No declara ante aduanas para no pagar impuestos	72%	--

Fuente: Encuestas empresa Apoyo 2004 y 2006.

En resumen, los estudios que calculan la evasión del impuesto a la renta son pocos, no habiéndose identificado un estudio que mida conjuntamente la evasión del impuesto a la renta de personas y empresas.

En el caso del impuesto a la renta de personas naturales solo hay tres estudios para los años 1995, 2000 y 2005. De acuerdo con estos tres estudios, el rango de la evasión fluctúa entre 31% y 44%, aunque los dos estudios más recientes sugieren que está más cercana al 30%.

En el caso del impuesto a la renta de personas jurídicas solo hay un estudio que estima una tasa de evasión e 79% para el año 2000. Como se ha comentado este cálculo estaría sobreestimado. Un quinto estudio no mide evasión del impuesto a la renta sino solo el porcentaje de trabajadores independientes que presentan declaración.

⁴⁴ Arellano, R. (2005). "Estilo de vida en las ciudades del Perú". Perú Económico, Abril 2006.

En el siguiente cuadro se presenta el resumen de los estudios que miden la evasión del impuesto a la renta en el Perú.

CUADRO 32
ESTUDIOS SOBRE MEDICIÓN DE LA EVASIÓN DEL IMPUESTO A RENTA EN EL PERÚ

Autor	Año	Medición de la evasión	Metodología / Comentarios
SUNAT	1995	1ª. categoría: 62% 4ª. categoría: 70% 5ª. categoría: 27% Total: 44%	No utiliza encuestas de hogares.
SUNAT	2000	3ª. categoría: 79%	Estudio no oficial. Calculado a partir del excedente de explotación (EE) de Cuentas Nacionales. Subestima la renta de independientes que se resta del EE, en consecuencia sobreestima la tasa de evasión.
Peñaranda	2000	4ª. categoría: solo el 10% de los contribuyentes declaran	No mide evasión
De la Roca y Hernández	2000	4ª categoría: 68% (40%) 5ª categoría: 45% (31%)	El estudio mide subreporte de ingresos con respecto a ingreso reportado. Entre () se calcula el subreporte con respecto al ingreso total.
León	2005	Renta de PN: 48% (32%)	El estudio calcula un ingreso subreportado de 48%, con respecto al ingreso reportado. Entre () se calcula el monto de evasión con respecto a la recaudación potencial.

Fuente: Elaboración propia.

5.3. Estimación de la evasión del impuesto a la renta en el Perú

En lo que sigue se estimará la evasión del impuesto a la renta de las personas y empresas para el año 2006. La metodología general es el enfoque de brechas, donde la evasión se mide comparando la recaudación potencial con la recaudación efectiva y la tasa de evasión se mide dividiendo el monto evadido entre la recaudación potencial.

5.3.1 Estimación de la evasión del impuesto a la renta de Personas Naturales

La metodología de estimación de la evasión fiscal en la recaudación del impuesto a la renta de personas, utilizando encuestas de hogares, tiene tres pasos:

Primer paso: Cálculo de la renta neta imponible o base imponible

Una vez que se definen las rentas gravadas por ley, se obtiene la renta neta imponible de cada contribuyente de la muestra de las encuestas de hogares, restando de la renta bruta las deducciones de acuerdo a las categorías de ingreso establecidas en la Ley del impuesto a la renta.

$$\text{Renta neta imponible} = \text{Renta bruta} - \text{Deducciones de la renta bruta}$$

Segundo paso: Cálculo de la recaudación potencial

La recaudación potencial de cada contribuyente o el monto que le corresponde pagar por concepto del impuesto a la renta de personas se obtiene aplicando las tasas impositivas, contempladas en la escala del impuesto, a la renta imponible calculada en el primer paso.

$$\text{Recaudación potencial}_i = \text{Tasa impositiva} \times \text{Renta neta imponible}_i$$

Una vez obtenida la recaudación potencial de cada persona dentro de la muestra, se procede a inferir los resultados a nivel poblacional utilizando los factores de expansión individuales. Luego, de la suma de la recaudación potencial individual se obtiene la recaudación potencial agregada.

$$\text{Recaudación potencial agregada} = \sum_{i=1}^n \text{Recaudación potencial}_i$$

Tercer paso: Estimación de la evasión fiscal

La evasión fiscal se estima como la diferencia entre la recaudación potencial agregada y la recaudación efectiva de ese mismo año. La tasa de evasión se calcula dividiendo el monto de evasión fiscal entre la recaudación potencial agregada.

$$\text{Evasión fiscal} = \text{Recaudación potencial agregada} - \text{Recaudación efectiva}$$

La recaudación potencial del impuesto a la renta de personas se estima a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Hogares del año 2006 (ENAHO 2006). En tanto que la recaudación efectiva se toma de la información de impuesto a la renta efectivamente pagado⁴⁵ que publica la SUNAT. A continuación se describe paso a paso los cálculos efectuados:

a) Cálculo de la renta neta imponible

En primer lugar se identifica para cada individuo de la muestra las variables que corresponden a ingresos gravados para cada categoría de renta. En el siguiente cuadro se presentan para cada una de las cuatro categorías del impuesto a la renta de personas naturales, las rentas gravadas que han sido consideradas para la estimación.

CUADRO 33

RENTAS GRAVADAS CONSIDERADAS PARA LA ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL IRPN

Categoría IR	Variable de Ingreso (ENAHO)	TUO de Ley IR 2006
Primera Categoría	Arrendamiento de casas (solamente departamentos y habitaciones)	Artículo 23 inciso (a)
	Arrendamiento de tierras agrícolas (solo renta neta)	Artículo 23 inciso (a)
	Arrendamiento de máquinas y equipos	Artículo 23 inciso (a)
Segunda Categoría	Intereses por préstamos a terceros	Artículo 24 inciso (a)
	Alquiler de marcas, patentes, etc.	Artículo 24 inciso (d)
Cuarta Categoría	Trabajo independiente (ocupación principal)	Artículo 33 incisos (a) y (b)
	Trabajo independiente (ocupación secundaria)	Artículo 33 incisos (a) y (b)
Quinta Categoría	Trabajo dependiente (ocupación principal)	Artículo 34 inciso (a)
	Trabajo dependiente (ocupación secundaria)	Artículo 34 inciso (a)
	Pago en especie por trabajo dependiente (ocupación principal)	Artículo 34 inciso (a)
	Pago en especie por trabajo dependiente (ocupación secundaria)	Artículo 34 inciso (a)
	Ingresos extraordinarios por trabajo dependiente en ocupación principal y secundaria ^a	Artículo 34 inciso (a) y (b)
	Gratificación anterior a su trabajo actual y/u otros ocasionales ^b	Artículo 34 inciso (a)

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Módulo de empleo e ingresos de la ENAHO 2006 y DS-054-99-EF "TUO de la Ley del Impuesto a la Renta" publicado el 14.04.1999 y modificatorias.

^a Incluye gratificaciones, bonificaciones, participación en utilidades, entre otros ingresos. No incluye Compensación por tiempo de servicios (CTS) ya que está inafecto al IR.

^b Gratificación por navidad, fiestas patrias, escolaridad, últimas vacaciones, participación en utilidades de la empresa, etc., anteriores a su(s) trabajo(s) actual(es).

Es importante señalar que la ENAHO 2006 no contempla la variable ingresos por distribución de dividendos de las empresas, el principal componente de la recaudación de las rentas de segunda categoría.

Los montos declarados son objetos de ajuste por no respuesta y por subdeclaración de ingresos. Cuando se trabaja con resultados de encuestas se deben realizar ajustes por no respuesta y por subdeclaración de ingresos.

⁴⁵ Se debería utilizar el impuesto a la renta declarado, debido a que hay un porcentaje de contribuyentes que declara pero no paga. Sin embargo, la SUNAT no publica esta información.

El ajuste por no respuesta consiste en realizar estimaciones del ingreso para aquellos individuos que no reportan ingresos en la encuesta pero declaran ser trabajadores activos. En cambio, la subdeclaración consiste en declarar ingresos menores a los reales.

Para solucionar la no respuesta consideramos las variables imputadas, la cuales están disponibles en la misma base de datos ENAHO del mismo año. En cuanto al ajuste para corregir la subdeclaración de ingresos utilizamos los factores de ajuste indicados en el siguiente cuadro:

CUADRO 34
FACTORES DE AJUSTE PARA CORREGIR SUBREPORTE DE INGRESOS

Categoría de renta	Tipo de renta	Factor de ajuste	Sustento
Primera	Arrendamiento de bienes	1 819	Estimado a partir de la recaudación potencial que se obtiene multiplicando el número de viviendas alquiladas (Censo de Población y Vivienda 2007) por el gasto en alquiler promedio de la ENAHO
Segunda	Otros capitales	1 819	Se asume que el subreporte de rentas de 2ª categoría es equivalente al superreporte de rentas de 1ª Categoría.
Cuarta	Trabajo independiente	1 678	Escenario esperado del estudio de De la Roca y Hernández
Quinta	Trabajo dependiente	1 452	Escenario esperado del estudio de De la Roca y Hernández

Fuente: Módulo de empleo e ingresos de la ENAHO 2006 y DS-054-99-EF "TUO de la Ley del Impuesto a la Renta" publicado el 14.04.1999 y modificatorias.

Resulta interesante conocer la distribución de las rentas por quintiles de ingreso, una vez que se han efectuado los ajustes indicados. Los aspectos más resaltantes son:

- Las rentas del trabajo (cuarta y quinta categoría) representan el 97.1% de la renta bruta total, mientras que las rentas del capital (primera y segunda categoría), las cuales no incluyen los ingresos por distribución de dividendos, representan solo el 2.8%.
- La participación de las rentas del capital, se mantiene constante en todos los quintiles, lo cual no es lo esperado. Esto puede deberse a que la muestra contiene muy pocas observaciones en las que se reporta este tipo de ingresos.
- La participación de las rentas de cuarta categoría decrece en los quintiles de mayores ingresos, mientras que la participación de las rentas de quinta categoría aumenta.

CUADRO 35
DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA BRUTA POR QUINTILES SEGÚN CATEGORÍAS DE RENTA 2006 ^a
(Millones de soles)

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Primera	56,1	177,9	476,9	755,8	2 484,5	3 951,2
	3,0%	2,7%	3,3%	2,4%	2,6%	2,6%
Segunda	6,9	29,4	36,8	41,2	240,4	354,7
	0,4%	0,4%	0,3%	0,1%	0,3%	0,2%
Cuarta	1 092,5	4 016,5	7 138,0	12 230,8	29 830,3	54 308,1
	57,6%	60,0%	48,8%	39,0%	31,2%	36,2%
Quinta	742,1	2 466,6	6 976,3	18 310,6	62 974,8	91 470,4
	39,1%	36,9%	47,7%	58,4%	65,9%	60,9%
Total	1 897,6	6 690,4	14 628,0	31 338,4	95 530,0	150 084,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ENAHO 2006. Módulo de Empleo e Ingresos.

^a Incluye ajustes por subreporte de ingresos e imputaciones para ingresos no reportados.

Una vez que se han ajustado los ingresos por las tasas de subreporte, se calcula la renta imponible de cada individuo de la muestra, restándole las deducciones de acuerdo a cada tipo de renta, como se indica en el siguiente cuadro.

CUADRO 36
DEDUCCIONES POR TIPO DE RENTAS 2006^a

Categoría de renta	Tipo de renta	Deducciones
Primera	Arrendamiento de bienes	20% de la renta bruta
Segunda	Renta de otros capitales	10% de la renta bruta
Cuarta y quinta	Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 20% de la renta de 4^a. ▪ Se suma la renta neta de 4^a. a la renta bruta de 5^a. ▪ A la suma se le deduce 7 UITs

Fuente: SUNAT

^a En el año 2006 la UIT equivalía a S/. 3,400

Nótese que para las personas que tienen ingresos de cuarta y quinta categoría, a las rentas de cuarta categoría se le deduce el 20% de la renta bruta y este resultado se suma a la renta de quinta categoría. A esta renta conjunta se le deduce las 7 UIT para obtener la renta neta imponible correspondiente a las rentas del trabajo.

Los montos de la renta bruta, las deducciones y la renta neta imponible se presentan en el siguiente cuadro:

CUADRO 37
RENTA NETA IMPONIBLE DE LAS PERSONAS NATURALES 2006
(Millones de soles)

Categoría	Tipo de renta	Renta bruta ^a	Deducción Efectiva	Renta Imponible Neta
		(a)		
1°	Arrendamiento de bienes	3 951,3	805,9	3 145,4
2°	Rentas de otros capitales	354,7	37,0	317,6
4° y 5°	Trabajo dependiente e independiente	145 778,5	116 159,7	29 618,7
	Total	150 084,4	117 002,7	33 081,7

Fuente: Elaboración propia según Módulo de empleo e ingresos de la ENAHO 2006.

^a Incluye ajustes por subreporte de ingresos e imputaciones para ingresos no reportados.

Es importante resaltar dos aspectos: (i) la magnitud de las deducciones efectivas en el caso de las rentas del trabajo, las cuales son equivalentes al 80% de la renta bruta, lo cual reduce significativamente la base sobre la cual se calcula el impuesto; y (ii) las renta imponible de otros capitales representa menos del 1% de la renta imponible total.

b) Cálculo de la recaudación potencial

Las tasas impositivas del impuesto a la renta de personas naturales son tres y se aplican en función al monto de la renta neta imponible de cada contribuyente de acuerdo a la siguiente tabla.

CUADRO 38
TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA 2006

	Intervalos de Renta Imponible Neta Anual (RIN)	Tasa impositiva
1	RIN < 91,800	15%
2	91,800 < RIN < 183,600	21%
3	RIN > 183,600	30%

Fuente: DS-054-99-EF "TUO de la Ley del Impuesto a la Renta" publicado el 14.04.1999 y modificatorias al 2006.

Luego se procede a calcular la recaudación de cada individuo. Como se señaló, la tasa se aplica de manera acumulada según el intervalo correspondiente a la renta neta imponible. Solo el exceso de ingreso está gravado por las tasas del intervalo 2 y 3.

Aplicando este método el monto de la recaudación potencial del IRPN para el año 2006 resultó ser igual a 5,382 millones de soles.

c) Estimación de la evasión

Para calcular la evasión debe compararse la recaudación potencial con la recaudación efectiva del periodo 2006⁴⁶. Esta última se obtiene de la información publicada por SUNAT, de la cual debemos excluir la recaudación del impuesto a la distribución de dividendos, dado que la ENAHO 2006 no considera como variable estos ingresos. Debido a que la información del impuesto a la renta de segunda categoría no está desagregada, optamos por excluir todo el monto, lo cual no crea muchos problemas debido a que según la información obtenida de ENAHO 2006, esta renta representa menos del 1% de la renta imponible total.

En el siguiente cuadro se presentan los resultados correspondientes al cálculo de la evasión fiscal en la recaudación del impuesto a la renta de personas naturales para el año 2006.

CUADRO 39
EVASIÓN FISCAL DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS: 2006
(Millones de soles)

Variables	Monto
a. Recaudación potencial	5 382
b. Recaudación efectiva	3 625
c. Evasión fiscal (c=a-b)	1 757
d. Tasa de evasión fiscal (d=c/a)	32,6%

Fuente: Elaboración propia

d) Limitaciones de la estimación de evasión de personas naturales

La tasa de evasión estimada se refiere principalmente a evasión de las rentas del trabajo debido dos razones:

- El diseño del impuesto a la renta en el Perú grava principalmente a este tipo de rentas.
- Las encuestas de hogares tienden a incluir pocas observaciones en las que se reporta rentas del capital, aspecto que no está corregido completamente en el presente estudio.

Finalmente, debe indicarse que los estimados de la recaudación potencial son sensibles a la aplicación de las imputaciones y los supuestos de subreporte de ingresos realizados, los cuales podrían profundizarse en próximos estudios.

Más allá de las limitaciones en el cálculo, la baja recaudación potencial se puede explicar por el elevado monto fijo para las deducciones en las rentas de cuarta y quinta respecto del ingreso promedio nacional. Para el 2006 este monto asciende a 23,800 soles anuales, lo cual implica que para ser afecto al impuesto el ingreso mensual debe estar alrededor de 1,900 soles (633 US\$). No parece ser elevado, sin embargo al analizar la distribución de ingresos de la muestra, se encuentra que sólo el 8 % de los individuos perciben rentas mayores a 23,800 soles anuales.

⁴⁶ La recaudación del periodo 2006 corresponde a los pagos a cuenta efectuados en el año 2006 más la regularización efectuada en el año siguiente.

5.3.2. Cálculo de la evasión en el Impuesto a la renta de Personas Jurídicas

Utilizando también el enfoque de brecha, se calcula la recaudación potencial de cada sector a partir de lo que figura como Excedente de Explotación (EE) en Cuentas Nacionales⁴⁷. El cálculo se realiza de la siguiente manera:

EXCEDENTE DE EXPLOTACIÓN	
Menos	Excedente de explotación de actividades exentas o no afectas
	Excedente de explotación de actividades con regímenes especiales
Menos	Pérdidas de ejercicios fiscales anteriores
	Deducciones especiales
Más	Ajuste por corrección monetaria
RESULTADO TRIBUTARIO TEÓRICO	
Menos	Pérdida tributaria del ejercicio
BASE IMPONIBLE TEÓRICA	
Recaudación teórica = Base imponible teórica * Tasa impositiva	
RECAUDACIÓN TEÓRICA	
Menos	Créditos efectivos
	Pérdidas por tasas diferenciadas
RECAUDACIÓN POTENCIAL	

En el siguiente cuadro se presentan los principales agregados. (Para mayor detalle puede consultarse el anexo 9).

CUADRO 40
ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA PARA PERSONAS JURÍDICAS 2006
(Millones de soles)

Variable	Monto
Excedente de explotación (EE) ^a	187 698
Menos:	
EE actividades no afectas	37 806
EE contribuyentes de regímenes especiales	6 567
Pérdidas de ejercicios anteriores ^b	16 338
Deducciones especiales	7 647
Resultado tributario teórico	119 341
Menos: Pérdida tributaria del ejercicio ^c	7 842
Base imponible teórica	111 499
Tasa imponible (%)	30
Recaudación teórica	33 450
Menos: Pérdida fiscal por tasas diferenciadas	2 745
Recaudación potencial	30 705
Recaudación efectiva ^d	14 960
Evasión: Rec. Potencial menos Rec. Efectiva	15 745
Tasa de evasión (%)	51.3
Monto de evasión (% PBI)	5.2

Fuentes: ^a Cuentas Nacionales 2006 (INEI)

^b Pérdidas de las 100 empresas más perdedoras 2004 y 2005

^c Pérdidas de las 100 empresas más perdedoras 2006

^d SUNAT–Nota tributaria y BCRP. Elaboración: Propia

⁴⁷ Se define como el valor de la producción de cada una de las actividades económicas y la agregación de los gastos incurridos en cada una de ellas, expresados a través del Consumo Intermedio (obligaciones con sus proveedores de insumos), Remuneraciones (obligaciones laborales), impuestos a la producción y Consumo de Capital Fijo. Fuente: INEI

Limitaciones de la estimación de la evasión de personas jurídicas

- El sector informal de la economía está incluido en algún grado en las Cuentas Nacionales, éstas ya estarían incluyendo parte de la evasión.
- La estimación de la recaudación potencial es sensible al estimado de los ingresos de independientes.
- Los estimados de los excedentes de explotación de los regímenes especiales se realizan con base a los ingresos tributarios por lo que implícitamente se estaría suponiendo que no hay evasión ni en RUS ni RER.
- Los resultados son sensibles a los supuestos sobre las pérdidas de años anteriores. La legislación permite arrastrar las pérdidas de los últimos 4 años. En este caso se ha incluido las pérdidas de los años 2004 y 2005, asumiendo que las pérdidas de los años anteriores ya se habría absorbido.

5.3.3. Estimado global de la evasión del Impuesto a la Renta en el Perú

En el cuadro siguiente se presenta resumidamente los estimados de evasión del impuesto a la renta para el año 2006. El cálculo global de la evasión asciende a 49%.

CUADRO 41
EVASIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA (IR) TOTAL 2006
(Millones de soles)

Concepto	IR Personas	IR Empresas	IR Total
Recaudación potencial	5 382	30 705	36 087
Recaudación efectiva	3 625	14 960	18 585
Evasión	1 757	15 745	17 502
Tasa de evasión (%)	32,6%	51,3%	48,5%

Fuente: elaboración propia.

El estimado de evasión de impuesto a la renta de personas naturales es similar al de los dos estudios más recientes. En el caso del estimado de evasión para las empresas, el único estudio que puede servir de referencia calculaba una tasa de evasión de 79% en el año 2000. Se ha indicado que esta tasa estaría sobrestimada. Por otro lado la recaudación del impuesto a la renta de las empresas ha crecido sostenidamente desde el año 2003 hasta el año 2006 debido al boom de las cotizaciones de los minerales, por lo que es factible que esto haya contribuido a reducir la tasa de evasión

6. Conclusiones y recomendaciones

a) Los ingresos fiscales han promediado el 17.9% del PBI en el periodo 1970–2007. El componente más importante ha sido el de los ingresos tributarios los que han sido equivalentes al 86% de los ingresos fiscales.

b) La presión tributaria del gobierno general es baja comparada con el promedio latinoamericano y además ha sido cíclica en el periodo en el análisis, con picos en los años 1980, 1985, 1997 y 2007 y valles en los años 1983, 1989 y 2002, Los picos han estado asociados a periodos de crecimiento económico sostenido y bonanza de los precios de los minerales.

c) En cuanto a la estructura de la carga tributaria, se puede decir que las principales tendencias son: (i) el aumento en la participación de los impuestos a la renta, influenciado por el boom de precios de los metales; (ii) La reducida participación de los impuestos a la propiedad; (iii) La creciente participación de los impuestos a los bienes y servicios, en particular la del IGV; y (iv) La disminución de la participación de los impuestos a las transacciones internacionales.

d) Respecto a la equidad, en el periodo 1970–2007, el ratio impuestos indirectos / indirectos ha sido por lo general menor a 1, salvo a partir del año 2006, lo que utilizando un criterio sencillo, indicaría que el sistema tributario ha sido regresivo durante todo el periodo. Por otro lado, se ha observado una relación estadística inversa entre la presión tributaria y la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini. En periodos de aumento de la presión tributaria se ha observado una disminución de la desigualdad, y viceversa.

e) Existen pocos estudios que hayan medido el impacto redistributivo de la política tributaria en el Perú:

- i. El estudio pionero de Webb (1975) concluyó que, en la década del 60, si bien los efectos netos de las políticas gubernamentales fueron regresivos, los montos transferidos fueron muy pequeños en relación a las grandes y crecientes desigualdades.
 - ii. El estudio de Hauhghton (2006) concluyó, en base a encuestas de hogares, que en el año 2000 el IGV fue regresivo y el IRPN fue progresivo.
 - iii. El estudio de Chu, Davoodi y Gupta (2000), concluye que mientras que los países industrializados mejoran su distribución del ingreso a través de impuestos y transferencias, los países en desarrollo no tienen el mismo éxito por falta de sistemas tributarios y programas de gasto adecuados. Si bien los impuestos directos pueden afectar la distribución del ingreso, su impacto es bastante menor que el de programas de gasto público.
- f) El Impuesto a la Renta de las Personas Naturales (IRPN) es de base pequeña, debido principalmente a que no están gravados ni los intereses ni las ganancias de capital, los dividendos se gravan separadamente, y las deducciones existentes para las rentas del trabajo son generosas. Respecto al tercer aspecto, las 7 UIT equivalen aproximadamente a US \$ 7,700 (según el valor de la UIT para el 2007), el equivalente a más de dos ingresos per cápita. Si bien en teoría se aplica un impuesto a la renta global, en la práctica el impuesto solo grava las rentas del trabajo y las rentas de arrendamiento de bienes.
- g) A partir del 2009 se aplicará en el Perú un impuesto a la renta dual, abandonándose el impuesto a la renta global. La aplicación del dual no ha significado la ampliación de la base, pues los intereses y las ganancias de capital continúan exonerados. Además al gravarse las rentas del capital con una tasa efectiva del 5%, bastante menor a la tasa inferior de 15% que se aplica a las rentas del trabajo, se incentivará que las rentas del trabajo se “disfracen” de rentas del capital (arbitraje tributario).
- h) El Impuesto a la Renta de las Personas Jurídicas (IRPJ) es complejo debido a la existencia de diversos tratamientos tributarios especiales que se aplican por sector económico, por zona geográfica y por tamaño de contribuyente, afectando la neutralidad del impuesto y aumentando los costos de administración y de cumplimiento del impuesto.
- i) Vistos en conjunto, el diseño del IRPN y del IRPJ, estaría creando oportunidades de elusión y evasión tributaria, así como para el arbitraje tributario. Para mejorar el diseño del impuesto a la renta es recomendable:
- ampliar la base imponible del IRPN, incorporando efectivamente a los dividendos, los intereses y las ganancias de capital, lo cual promoverá la equidad.
 - evaluar las deducciones del IRPN, así como los procedimientos para suspender los pagos a cuenta en el caso de las rentas de los trabajadores independientes.
 - Revisar y perfeccionar el diseño del impuesto a la renta dual aplicable a partir del 2009.
 - Evaluar, reducir y simplificar los tratamientos tributarios especiales que se aplican en el IRPJ.
- j) En cuanto a la recaudación de los impuestos directos, si bien la misma ha crecido sostenidamente desde el año 2003 (desde 4.2% del PBI en el año 2003 hasta 7.8% del PBI en el año 2007) el crecimiento ha estado impulsado principalmente por la bonanza del precio de los minerales que mejoró la recaudación del IRPJ. En cambio, el IRPN y el impuesto predial han tenido escaso crecimiento.
- k) En el caso del IRPJ el aspecto más relevante, es la concentración de la recaudación en pocas empresas: el 92% proviene de la recaudación de los principales contribuyentes. Los medianos y pequeños contribuyentes solo aportan el 8% de la recaudación.
- l) En el caso del IRPN el aspecto más relevante, es que la recaudación proviene principalmente de las rentas del trabajo. La participación de las rentas de arrendamiento de bienes representan menos del 5% y la participación de las rentas de otros capitales, excluyendo los dividendos, representan menos del 0.5%.
- m) En el caso del impuesto predial, su recaudación apenas alcanza un monto equivalente al 0.16% del PBI, y la misma se encuentra estancada desde el 2001. Además, solo 100 municipalidades

concentran el 86% de la recaudación del predial a nivel nacional. Los problemas de valuación (valores de propiedades muy por debajo del valor de mercado) y cobranza (altas tasas de morosidad) explican esta baja recaudación.

n) Respecto a la medición de la evasión del impuesto a la renta, los estudios realizados son pocos, no habiéndose identificado un estudio que mida conjuntamente la evasión del impuesto a la renta de personas y empresas.

o) En el caso del impuesto a la renta de personas naturales solo hay tres estudios para los años 1995, 2000 y 2005. De acuerdo con estos tres estudios, el rango de la evasión fluctúa entre 31% y 44%, aunque los dos estudios más recientes sugieren que está más cercana al 30%. En el caso del impuesto a la renta de personas jurídicas solo hay un estudio que estima una tasa de evasión de 79% para el año 2000, aunque este cálculo estaría sobreestimado.

p) En el presente estudio se ha estimado una tasa de evasión del impuesto a la renta de 49%, desagregada en una tasa de evasión del IRPN de 33% y una tasa de evasión del IRPJ de 51%. La reducción de la tasa de evasión si bien es un aspecto que compete principalmente a la SUNAT, requiere también de la revisión de los aspectos de diseño del impuesto a la renta señalados líneas arriba.

Bibliografía

- Arellano, R. (2005). Estilos de vida en las ciudades del Perú. Tomado de Perú Económico Abril 2006. En León, Carlos (2006) “Análisis de la informalidad en el mercado laboral peruano”.
- Chu, Ke-young; Davoodi, Hamid y Gupta, Sanjeev (2000) “Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries”. IMF working paper No 00/62 Fiscal Affairs Department. IMF.
- De La Roca, Jorge. Hernández, Manuel (2004) “Evasión tributaria e informalidad en el Perú: Una aproximación a partir del enfoque de discrepancias en el consumo”. GRADE-CIES. Lima, Perú.
- Deninger y Squire (1996) IMF-IFS, Government Finance Statistics. World Bank, World Development Report 1994.
- Haughton, Jonathan (2006) “Informe de Equidad Fiscal en el Perú: Evaluación de la incidencia de impuestos y gasto en el Perú”. En Comunidad Andina “La equidad fiscal en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela”. Washington D.C.
- INEI (2006) Encuesta Nacional de Hogares sobre condiciones de vida en el Perú 2006: Modulo de Empleo e Ingresos. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima, Perú.
- INEI (2007) Oferta y Demanda Global: 1991-2006. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima, Perú.
- León, Carlos (2006) “Análisis de la informalidad en el mercado laboral peruano”. Documento de Trabajo 036. Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Chiclayo, Perú.
- Pascó-Font, Alberto y Briceño, Arturo (1992). “La política de precios de los combustibles y la distribución de ingresos en el Perú: 1985-1990”. Documento de Trabajo No 17. GRADE.
- Peñaranda, Alan (2001). “La informalidad en el Perú y su impacto en la tributación”. CIAT.
- Salgado, Milagros (2007) ¿Cómo ha cambiado la distribución del ingreso en Lima Metropolitana? Un análisis a partir de indicadores de desigualdad y polarización del ingreso 1990-2005. CIES. Lima, Perú.

- Schneider, Friedrich (2004) "The size of the shadow economies of 145 countries all over the world : First results over the period 1999 to 2003". Discussion Paper Series No 1431. Institute for the study of labour (IZA). Universidad de Linz. Alemania.
- Serra P. y Jorrat, M. (1999) "Estimación de la evasión en el impuesto a las empresas en Chile". Servicio de Impuestos Internos. Santiago, Chile.
- SUNAT (1995). "Cálculo de evasión tributaria" (Mimeo)
- SUNAT (2002). "Análisis de Impuesto a la Renta en el Perú" (Mimeo).
- Webb, Richard y Figueroa, Adolfo (1975). Distribución del Ingreso en el Perú. Perú Problema No 14. Instituto de Estudios Peruanos. Lima, Perú.

Anexos

Anexo 1

INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO GENERAL

(% del PBI)

Concepto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Ingresos tributarios del Gobierno Central	13,7	13,2	12,9	12,9	13,4	14,2	13,2	13,2	14,6	15,9
Impuestos municipales ^a	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Contribuciones sociales salud	1,3	1,4	1,8	1,9	2,4	2,5	2,0	2,1	1,5	1,7
Total	15,0	14,6	14,6	14,8	15,8	16,7	15,2	15,3	16,1	17,6
Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ingresos tributarios del Gobierno Central	18,2	15,4	14,9	11,9	12,9	15,0	13,3	10,3	10,4	8,1
Impuestos municipales ^a	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Contribuciones sociales salud	1,7	2,0	1,7	1,5	1,5	1,6	1,8	2,0	1,3	1,2
Total	19,9	17,4	16,6	13,4	14,4	16,6	15,1	12,4	11,7	9,3
Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ingresos tributarios del Gobierno Central	10,9	11,2	12,3	12,4	13,17	13,6	14,0	14,2	13,9	12,7
Impuestos municipales ^a	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Contribuciones sociales salud	0,8	1,7	1,7	1,6	1,47	1,5	1,4	1,5	1,5	1,4
Total	11,9	13,0	14,2	14,2	14,8	15,3	15,7	15,9	15,6	14,3
Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
Ingresos tributarios del Gobierno Central	12,2	12,4	12,1	12,8	13,1	13,6	15,0	15,6		
Impuestos municipales ^{a/}	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2		
Contribuciones sociales salud	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3		
Total	13,8	14,1	13,7	14,5	14,7	15,1	16,6	17,1		

Fuente: BCRP-SUNAT-SICON

^a 1990-2000: Cifras estimadas. 2001-2006: Información ejecutada. 2007: Presupuestado

Anexo 2

INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO GENERAL

(% del PBI)

Concepto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Rentas y ganancias de capital	4,8%	3,4%	3,2%	4,1%	4,6%	4,3%	3,1%	2,9%	2,6%	3,8%
Propiedad	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,7%	0,7%	0,9%	0,7%	0,6%
Otros directos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Bienes y servicios	4,3%	4,5%	4,7%	4,5%	4,9%	5,1%	5,6%	5,5%	6,2%	6,0%
Transacciones internacionales	3,4%	3,4%	2,7%	2,6%	2,8%	3,6%	3,2%	3,4%	4,2%	5,0%
Otros	0,6%	1,1%	1,5%	1,0%	0,4%	0,6%	0,7%	0,6%	0,9%	0,6%
Contribuciones Sociales	1,3%	1,4%	1,8%	1,9%	2,4%	2,5%	2,0%	2,1%	1,5%	1,7%
Total	15,0%	14,6%	14,6%	14,8%	15,8%	16,7%	15,2%	15,3%	16,1%	17,6%
Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Rentas y ganancias de capital	5,8%	3,4%	3,2%	2,3%	2,3%	2,1%	3,2%	2,1%	2,4%	1,4%
Propiedad	0,6%	0,7%	0,6%	0,5%	0,5%	0,4%	0,7%	0,5%	0,6%	0,4%
Otros directos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Bienes y servicios	5,6%	5,7%	6,5%	5,7%	6,1%	8,0%	6,0%	5,0%	4,9%	3,6%
Transacciones internacionales	5,4%	4,9%	3,9%	2,9%	3,0%	3,7%	3,0%	2,3%	1,6%	1,5%
Otros	0,8%	0,8%	0,7%	0,5%	1,0%	0,8%	0,5%	0,4%	0,9%	1,3%
Contribuciones Sociales	1,7%	2,0%	1,7%	1,5%	1,5%	1,6%	1,8%	2,0%	1,3%	1,2%
Total	19,9%	17,4%	16,6%	13,4%	14,4%	16,6%	15,1%	12,4%	11,7%	9,3%
Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Rentas y ganancias de capital	0,7%	0,9%	1,7%	2,0%	2,6%	2,9%	3,6%	3,6%	3,5%	2,9%
Propiedad	1,4%	0,9%	0,6%	0,6%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Otros directos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,6%
Bienes y servicios	5,6%	7,1%	7,5%	7,3%	7,8%	7,8%	7,7%	7,7%	7,8%	7,3%
Transacciones internacionales	1,2%	1,3%	1,4%	1,8%	1,7%	1,8%	1,7%	1,6%	1,7%	1,5%
Otros	2,2%	1,2%	1,2%	0,9%	0,9%	1,1%	1,0%	1,2%	0,4%	0,4%
Contribuciones Sociales	0,8%	1,7%	1,7%	1,6%	1,5%	1,5%	1,4%	1,5%	1,5%	1,4%
Total	11,9%	13,0%	14,2%	14,2%	14,8%	15,3%	15,7%	15,9%	15,8%	14,4%
Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
Rentas y ganancias de capital	2,8%	3,0%	3,0%	3,7%	3,8%	4,7%	6,5%	7,2%		
Propiedad	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%		
Otros directos	0,6%	0,8%	0,5%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%		
Bienes y servicios	7,1%	7,0%	7,2%	7,6%	7,6%	7,5%	7,4%	7,5%		
Transacciones internacionales	1,5%	1,4%	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%	0,8%	0,5%		
Otros	0,4%	0,5%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%		
Contribuciones Sociales	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%		
Total	13,9%	14,2%	13,7%	14,5%	14,7%	15,2%	16,7%	17,1%		

Fuente: BCRP - SUNAT – SICON.

Anexo 3

EVOLUCIÓN DE LA VIGENCIA DE LOS IMPUESTOS DEL GOBIERNO CENTRAL: 1990–2007

Clase	Impuesto	1990-91	1992-93	1994	1995-96	1997	1998-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005-06	2007
Rentas y ganancias de capital	Impuesto a la renta	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Propiedad	Impuesto a las transacciones financieras											X	X	X
	Impuesto a las embarcaciones de recreo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Otros directos	Impuesto temporal a los activos netos													
	Impuesto extraordinario de solidaridad								X	X	X	X		
	Impuesto mínimo a la renta		X	X	X	X								
	Impuesto extraordinario a los activos netos					X	X							
	Anticipo adicional del impuesto a la renta										X	X		
	Impuesto al patrimonio empresarial	X	X											
Bienes y servicios y transacciones internacionales	Impuesto a las acciones del Estado									X	X			
	Impuesto al valor agregado	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Impuesto selectivo al consumo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Impuesto al rodaje	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Impuesto extraordinario de solidaridad a favor de la niñez desamparada				X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	Impuesto extraordinario de promoción y desarrollo turístico										X	X	X	X
	Aranceles	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Otros	Régimen único simplificado			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia

Anexo 4

Evolución del impuesto a la renta para no domiciliados

Las tasas del impuesto a la renta para los contribuyentes no domiciliados en el país han variado notablemente en los últimos años. En la siguiente tabla se presenta la evolución de estas tasas:

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA PARA NO DOMICILIADOS: 1990–2007										
Tipo	Conceptos	1990	1991–1992	1993	1994–1995	1996–2000	2001	2002	2003–2004	2005–2007
Personas Naturales	Dividendos	30.8%	10%	10%	0%	0%	0%	0%	4.1%	4.1%
	Sucursales	30.8%	10%	10%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Remuneraciones y pensiones	Escala PN ^a	Escala PN ^a	Escala PN ^a	30%	30%	20%	27%	30%	30%
	Regalías	45%	28%	28%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
	Otras rentas	45%	37%	37%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Personas jurídicas	Dividendos	30.8%	10%	10%	0%	4.1%	4.1%	4.1%	4.1%	4.1%
	Sucursales	30.8%	10%	10%	0%					
	Intereses	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
	Alquiler de naves y aeronaves	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
	Regalías	45%	28%	10%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
	Otras rentas	45%	37%	37%	30%	30%	30%	30%	30%	30%
	Asistencia técnica	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	15%

Fuente: Diversas leyes que regularon el impuesto a la Renta.

^a El impuesto se calculaba en base a la escala vigente para personas naturales domiciliadas.

Anexo 5

Evolución de los regímenes tributarios especiales

A.5.1. Según sector económico

A.5.1.1. Sector Agropecuario

El sector agropecuario ha gozado tradicionalmente de un régimen tributario preferencial, tanto en términos de tasas como en términos de depreciación acelerada de activos. La tabla siguiente muestra la evolución de estos beneficios:

RÉGIMEN TRIBUTARIO APLICABLE AL SECTOR AGROPECUARIO: 1990–2007

Concepto	1990	1991–1996	1997	1998–2000	2001–2007
Tasa del IRPJ	Exon	30%	15%	15%	15%
Tasa de depreciación: Inversiones en Infraestructura y Riego	3%	3%	3%	20%	20%
Tasa de depreciación: Inversiones en Maquinaria y Equipo	10%	10%	10%	10%	10%
Deducción de la renta neta imponible: Inversión de terceros en tierras eriazas ^a	NA	NA	20%	20%	NA

Fuente: Diversas leyes que regularon el impuesto a la Renta.

^a El monto de la deducción era equivalente al monto invertido, hasta un valor máximo del porcentaje indicado de la renta neta imponible. Durante el periodo 1990–1991 el sector estaba exonerado del pago del IR. Durante el periodo 1992–1996 existía este beneficio sólo para las empresas que contaran con Convenios de Estabilidad Tributaria.

A.5.1.2. Sector Minería

Al igual que el sector agropecuario el sector minero ha gozado de un régimen tributario preferencial. Varios de los beneficios concedidos al sector minero se han extendido más allá del periodo fijado por las leyes que los establecieron, como por ejemplo los beneficios de exoneración de pago de impuesto a la renta de las utilidades reinvertidas, debido a la suscripción de convenios de estabilidad tributaria. En la siguiente tabla se presenta la evolución de los principales beneficios del sector.

RÉGIMEN TRIBUTARIO APLICABLE AL SECTOR MINERÍA: 1990–2007

Concepto	1990–1991	1992–2000	2001–2007	
Depreciación	Maquinarias, equipos industriales y demás activos fijos	<ul style="list-style-type: none"> • 100% hasta 300 UIT^a • 20% hasta 900 UIT^a 	20%	20%
	Edificaciones y construcciones	<ul style="list-style-type: none"> • 100% hasta 300 UIT^a • 20% hasta 900 UIT^a 	20%	5%
Deducciones	Gastos de exploración	100%	100%	100%
	Gastos de desarrollo y preparación	100%	100%	100%
	Aporte para el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico	100%	100%	100%

(continúa)

RÉGIMEN TRIBUTARIO APLICABLE AL SECTOR MINERÍA: 1990–2007 (CONCLUSIÓN)

Concepto	1990–1991	1992–2000	2001–2007
Incentivos a la inversión Infraestructura que constituya servicio público	Crédito contra IR: 150% monto invertido	Deducción de renta imponible: 100% monto invertido	Deducción de renta imponible: 100% monto invertido
Utilidades no distribuidas	NA	Exoneración	NA
Crédito contra el IR : Valor de la exportación	10% ^b	NA	NA

Fuente: Diversas leyes que regularon el impuesto a la Renta.

Nota: NA = No aplica

^a Maquinarias, equipos, instalaciones, obras de vivienda y bienestar, vehículos, y otras de infraestructura en general

^b 10% del valor FOB o ex-fábrica del producto vendido, con un mínimo de 0.5% UIT y un máximo de 1.5% UIT, por tonelada métrica seca.

A.5.1.3. Sector Educación

El sector educativo también goza de un régimen preferencial, destacando la exoneración del impuesto a la renta de las universidades privadas, y asimismo la deducción que se puede hacer del impuesto a la renta de aquellas empresas que efectúen donaciones a las instituciones educativas privadas.

RÉGIMEN TRIBUTARIO APLICABLE AL SECTOR EDUCACIÓN: 1990–2007

Concepto	1990–1991	1992	1993–1996	1997–2002	2003–2007
Crédito: Reinversión de instituciones educativas particulares ^a	NA	NA	NA	30%	30%
Universidades privadas sin fines de lucro	Gravadas	Gravadas	Gravadas	Exoneradas	Exoneradas
Fundaciones dedicadas a la educación e investigación superior	Inafectas	Inafectas	Inafectas	Inafectas	Inafectas
Donaciones a instituciones educativas privadas	Crédito: 25% x Donaciones ^b	Deducción: 75% x Donaciones ^c Crédito: Tasa media x Donaciones ^d	Crédito: Tasa media x Donaciones ^e	Crédito: Tasa media x Donaciones ^e	Deducción: 100% x Donaciones ^f
Donaciones a instituciones educativas privadas provenientes de otras instituciones educativas privadas	NA	NA	NA	Crédito: 30% x Donaciones	NA

Fuente: Diversas leyes que regularon el impuesto a la Renta.

Nota: NA=No aplica

^a Crédito tributario equivalente al porcentaje indicado del monto reinvertido.

^b Las deducciones no debían exceder del 15% de la renta neta, antes de la deducción de las donaciones

^c Hasta el límite de 20% de la renta neta global.

^d La tasa media es el porcentaje que resulta de relacionar el impuesto determinado con la renta neta total.

^e El monto de las donaciones no debía exceder del 10% de la renta neta global.

^f La deducción no podrá exceder del 10% de la renta neta de tercera categoría, luego de efectuada la compensación de pérdidas

A.5.1.4. Sector acuicultura

Al igual que el sector agropecuario, el sector de acuicultura goza de una tasa preferencial del impuesto a la renta desde el año 2002.

RÉGIMEN TRIBUTARIO APLICABLE AL SECTOR ACUICULTURA: 1990–2007

Concepto	1990–1997	1998–2001	2002–2003	2004–2007
Tasa del IRPJ	30%	30%	15%	15%
Impuesto extraordinario de solidaridad	NA	Gravado	Exonerado	NA

Fuente: Diversas leyes que regularon el impuesto a la Renta.
NA = No aplica

A.5.1.5. Sector Turismo

Finalmente, el sector turismo goza de un régimen de depreciación acelerada, a partir del año 1994.

RÉGIMEN TRIBUTARIO APLICABLE AL SECTOR TURISMO: 1990–2007

Concepto	1990–1991	1992–1993	1994	1998–2007
Impuesto Mínimo a la Renta ^a	NA	Gravados	Exonerados	NA
Tasa depreciación: Inmuebles ^a	3%	3%	10%	10%

Fuente: Diversas leyes que regularon el impuesto a la renta.
NA = No aplica

^a Tratamiento tributario aplicable únicamente para establecimientos dedicados a brindar el servicio de hospedaje. La vigencia de los beneficios tributarios depende si el establecimiento opera en la provincia de Lima y Callao (2 años) o si opera fuera de (5 años).

A.5.2. Según región geográfica

A.5.2.1. Región Amazonía y Zona de Frontera

La Región de Amazonía y la Zona de Frontera tienen el siguiente régimen tributario preferencial:

RÉGIMEN TRIBUTARIO APLICABLE A LA AMAZONÍA Y ZONA DE FRONTERA: 1990–2007

Zona geográfica	Concepto	1990–1998	1999–2007
Amazonía	Tasa del IRPJ ^a		0% ^b
			10% ^c
			5% ^d
	Deducciones de la Renta Neta	Exoneración	20% de la Renta Neta para programas de inversión en la zona de amazonía
	IEAN e IES ^e		Exoneración
Zona de frontera	Tasa de IRPJ		10% ^f

Fuente: Diversas leyes que regularon el impuesto a la Renta.

^{a c} Para actividades agropecuarias, acuicultura, pesca, turismo, manufactureras vinculadas al procesamiento, transformación y comercialización de productos primarios provenientes de las actividades antes indicadas y la transformación forestal siempre que sean producidos en la zona.

^b Para cultivos nativos como yuca, soya, arracacha, uncucha, urena, palmito, pijuayo palmito, pijuayo, aguaje, anona, caimito, carambola, y cocona.

^d Para los departamentos de Loreto, Madre de Dios, los distritos de Iparia, Masisea, Atalaya y Purus.

^e Tributos derogados en 1999 y 2004, respectivamente.

^f Para empresas ubicadas en zona de frontera que se dediquen al procesamiento, transformación o manufactura de recursos naturales de origen agropecuario o pesquero provenientes de dicha zona y que durante 1998 estuvieron exoneradas del IRPJ.

A.5.2.2. Zonas francas

Las zonas francas gozan del siguiente régimen tributario preferencial:

RÉGIMEN TRIBUTARIO APLICABLE A LAS ZONAS FRANCAS: 1990–2007

Zona geográfica / Beneficiarios	1990–1996	1997–2002	2003–2007
Ilo			
Empresas de Zona Franca Industrial de Ilo ^a	Exoneradas	NA	NA
Empresas del CETICOS Ilo ^b	NA	Exoneradas	Exoneradas
Matarani			
Empresas de Zona Franca Industrial de Matarani ^a	Exoneradas	NA	NA
Empresas del CETICOS Matarani ^b	NA	Exoneradas	Exoneradas
Paita			
Empresas de Zona Franca Industrial de Paita ^a	Exoneradas	NA	NA
Empresas del CETICOS Paita ^b	NA	Exoneradas	Exoneradas
Tacna			
Empresas de ZOTAC ^a	Exoneradas	NA	NA
Empresas del CETICOS Tacna ^b	NA	Exoneradas	NA
Empresas de ZOFRATACNA ^c	NA	NA	Exoneradas

Fuente: Diversas leyes que regularon el impuesto a la Renta.

Notas:

–NA = No aplica.

–ZOTAC = Zona de Tratamiento Especial Comercial de Tacna.

–CETICOS = Centro de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios.

–ZOFRATACNA = Zona Franca de Tacna.

^a Empresas dedicadas exclusivamente a actividades comerciales.

^b Empresas dedicadas a prestar servicios de reparación, reacondicionamiento de mercancías, modificaciones, mezcla, envasado, maquila, transformación, perfeccionamiento activo, distribución y almacenamiento, entre otros; y exporten la totalidad de su producción de bienes o servicios.

^c Empresas dedicadas a las actividades industriales, agroindustriales, de maquila y de servicios, y cuyas operaciones anuales correspondan en no menos del 50% a la exportación de bienes.

A.5.3. Según tamaño de contribuyente

Los pequeños contribuyentes, cuyas ventas mensuales no excedan de los 360,000 soles anuales, pueden acogerse voluntariamente a uno de los dos regímenes simplificados siguientes:

A.5.3.1. Régimen Único Simplificado (RUS)

Se establece una cuota mensual que sustituye la obligación de pago del Impuesto a la Renta y el Impuesto General a las Ventas. Comprende a las personas naturales y sucesiones indivisas domiciliadas en el país que desarrollen actividades económicas en pequeña escala, es decir, por debajo de determinados límites máximos de ingresos brutos, número de empleados, número de establecimientos, entre otros. Para personas naturales comprenderá trabajo independiente por actividades únicamente de oficios.

Los parámetros exigibles para dicha aplicación vigentes en el año 2007 para las empresas son:

- Monto de adquisiciones anuales no mayores a 360,000 nuevos soles.
- Monto de ingresos brutos anuales no mayores a 360,000 nuevos soles.
- Valor de activos sin incluir predios ni vehículos no mayor a 70,000 nuevos soles.
- Realización de actividades en no más de 1 unidad de explotación.

La evolución de las categorías y del monto de la cuota fija mensual, se presenta en la siguiente tabla:

EVOLUCIÓN DE LOS PARÁMETROS APLICABLES EN EL RUS Y CUOTAS APLICABLES SEGÚN CATEGORÍAS: 1994-2007

(En nuevos soles)

Cate- goría	1994		1995-1998		1999-2003		2004-2006		2007	
	IB mes	Cuota	IB mes	Cuota	IB mes	Cuota	IB mes	Cuota	IB mes	Cuota
1º	1 500	10	1 500	10	2 200	20	3 500	20	5 000	20
2º	3 200	35	3 200	35	4 600	50	6 000	50	8 000	50
3º	5 000	80	5 000	80	7 000	110	9 000	180	13 000	200
4º	6 600	150	6 600	150	8 600	170	18 000	380	20 000	400
5º	8 400	220	12 000	220	9 700	240	20 000	600	30 000	600
6º					12 000	320				
7º					15 000	410				
8º					18 000	540				

Fuente Diversas leyes que regularon el RUS

Nota: IB = Ingresos brutos.

A.5.3.2. Régimen especial del impuesto a la renta (RER)

Es un régimen tributario dirigido a personas naturales y jurídicas, sucesiones indivisas y sociedades conyugales domiciliadas en el país que obtengan rentas de tercera categoría provenientes de:

Actividades de comercio y/o industria, entendiéndose por tales a la venta de los bienes que adquieran, produzcan o manufacturen, así como la de aquellos recursos naturales que extraigan, incluidos la cría y el cultivo y actividades de servicios.

Los parámetros exigibles para las empresas en este caso son:

- Monto de adquisiciones anuales no mayores a 360,000 nuevos soles.
- Monto de ingresos netos anuales no mayores a 360,000 nuevos soles.
- Valor de activos sin incluir predios ni vehículos no mayor a 87,500 nuevos soles.

La evolución de los parámetros y las tasas del RER se muestra en la tabla siguiente:

EVOLUCIÓN DEL PARÁMETRO DE INGRESO NETO MÁXIMO EN SOLES Y TASAS APLICABLES EN EL RER: 1990-2007

Tasa / Ingresos		1995	1996-1998	1999-2003	2004-2006	2007
Tasas	Comercialización de bienes	1,00%	3,00%	2,50%	2,50%	1,50%
	Prestación de servicios	1,00%	3,00%	2,50%	3,50%	2,50%
	Comercialización de bienes y prestación de servicios	1,00%	3,00%	2,50%	3,50%	2,50%
Ingresos netos (S/.)		144 000	144 000	216 000	240 000	360 000

Fuente: Diversas leyes que regularon el impuesto a la renta

Anexo 6

Evolución del marco legal de otros impuestos directos

Los otros impuestos directos son: i) Impuesto Temporal a los Activos Netos; ii) Impuesto Extraordinario de Solidaridad (Derogado); iii) Impuesto Mínimo a la Renta.(Derogado); iv) Impuesto Extraordinario a los Activos Netos.(Derogado); v) Anticipo Adicional del Impuesto a la Renta.(Derogado); vi) Impuesto al Patrimonio Empresarial. (Derogado); y vii) Impuesto a las Acciones del Estado (Derogado).

BASES IMPONIBLES DE LOS OTROS IMPUESTOS DIRECTOS

Clase	Impuesto	Base imponible
Otros directos	Impuesto temporal a los activos netos	Valor de los activos netos del ejercicio anterior
	Impuesto extraordinario de solidaridad	Exceso de 7 UIT anuales por rentas de cuarta categoría
	Impuesto mínimo a la renta	Valor de los activos netos del ejercicio anterior
	Impuesto extraordinario a los activos netos	Valor de los activos netos del ejercicio anterior
	Anticipo adicional del impuesto a la renta	Valor de los activos netos del ejercicio anterior
	Impuesto al patrimonio empresarial	Valor del patrimonio neto
	Impuesto a las acciones del Estado	Valor en libro de la totalidad de acciones, participaciones y derechos de las empresas a favor del Estado

Fuente: Diversas leyes que regularon varios impuestos.

6.1. Impuesto temporal a los activos netos (ITAN)

El ITAN se aplica sobre el valor de los Activos Netos al 31 de diciembre del año anterior. Son considerados contribuyentes, todos los generadores de renta de tercera categoría, sujetos al régimen general del Impuesto a la Renta, que hubieran iniciado sus operaciones con anterioridad al 1 de enero del año gravable en curso, incluyendo a las sucursales, agencias y demás establecimientos permanentes de empresas no domiciliadas.

El impuesto efectivamente pagado podrá ser utilizado como crédito contra los pagos a cuenta o el pago de regularización del Impuesto a la Renta.

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DEL IMPUESTO TEMPORAL A LOS ACTIVOS NETOS: 1990–2007

1990–2004	2005	2006	2007
No existe	0, % ^a	0, % ^a	0,6% ^b

Fuente: Diversas leyes que regularon el ITAN

^a Aplicable sobre el exceso de 5 millones de soles en activos netos.

^b Aplicable sobre el exceso de 1 millón de soles en activos netos.

6.2. El Impuesto extraordinario de solidaridad (derogado)

Este impuesto se creó en el año 1998 como reemplazo de la Contribución al Fondo Nacional de Vivienda FONAVI cuya base imponible y alícuota del impuesto, así como las exoneraciones, inafectaciones, deducciones y demás normas necesarias para su aplicación fueron los establecidos en la legislación base de dicha Contribución.

TASAS DEL IMPUESTO EXTRAORDINARIO DE SOLIDARIDAD: 1990–2007

1990–1999	2000 ^a	2001–2003	2004	2005–2007
No existe	5,0%	2,0%	1,7%	Derogado

Fuente: Diversas leyes que regularon el IES

^a El IES se creó en el año 2000 como reemplazo a la contribución al FONAVI (Fondo Nacional de Vivienda)

6.3 El Impuesto Mínimo a la Renta (derogado)

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DEL IMPUESTO MÍNIMO A LA RENTA: 1990–2007

1990–1991	1992–1997	1998–2007
No existe	2,0%	Derogado

Fuente: Diversas leyes que regularon el IES

6.4. El impuesto extraordinario a los activos netos (derogado)**EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DEL IMPUESTO EXTRAORDINARIO A LOS ACTIVOS NETOS: 1990–2007**

1990–1996	1997–1998	1999	2000–2007
No existe	0,5%	0,2%	Derogado

Fuente: Diversas leyes que regularon el IEAN

6.5. El Anticipo adicional del impuesto a la renta (derogado)**EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DEL ANTICIPO ADICIONAL DEL IMPUESTO A LA RENTA: 1990–2007**

Escala (Valor de los activos netos)	1990–2002	2003–2004	2005–2007
Hasta 160 UIT		0,00%	
De 160–Hasta 806 UIT		0,25%	
De 806–Hasta 1,612 UIT		0,50%	
De 1,612–Hasta 3,225 UIT	No existe	0,75%	Derogado
De 3,225–Hasta 4,838 UIT		1,00%	
Por el exceso de 4,838 UIT		1,50%	

Fuente: Diversas leyes que regularon el IEAN

6.6. El impuesto al patrimonio empresarial (derogado)**EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DEL IMPUESTO AL PATRIMONIO EMPRESARIAL: 1990–2007**

Escala	1990	1991–1993	1994–2007
Hasta 15 UIT	1,5%	2,0%	
Más de 15 UIT	3,0%	2,0%	Derogado

Fuente: Diversas leyes que regularon el Impuesto al Patrimonio Empresarial

6.7. El impuesto a las acciones del Estado

Este impuesto entró en vigencia el 28 de octubre del año 2000; gravaba a partir del 1 de enero del 2001 la propiedad de las acciones del Estado, con una tasa equivalente al 5% (cinco por ciento), aplicable a las empresas cuyo capital, de manera directa e indirecta, pertenecía al Estado. Siendo la base imponible el valor en libros de la totalidad de acciones, participaciones y derechos en el capital de sociedades y empresas establecidas o ubicadas en el país, el último día hábil del mes de abril de cada año.

Este impuesto fue derogado por ley el 28 de abril del año 2003.

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DEL IMPUESTO A LAS ACCIONES DEL ESTADO 1990–2007

1990–2000	2001	2002	2003–2007
No existe	5,0%	5,0%	Derogado

Fuente: Ley 27357

Anexo 7

Evolución del valor de la unidad impositiva tributaria

UNIDAD IMPOSITIVA TRIBUTARIA 1990–2007
(En US\$ corrientes)

Año	UIT (US\$)
1990	3 468
1991	2 612
1992	832
1993	679
1994	774
1995	887
1996	896
1997	901
1998	888
1999	827
2000	831
2001	855
2002	881
2003	891
2004	937
2005	1 001
2006	1 038
2007	1 103

Fuente: SUNAT.

Anexo 8

IMPUESTOS MUNICIPALES: 2001–2007 (% PBI)

Clasif.	Impuesto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ^a
Propiedad	Predial	0,16	0,17	0,17	0,17	0,18	0,15	0,16
	De alcabala	0,01	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,03
	Al patrimonio vehicular	0,01	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02
	A las embarcaciones de recreo				0,00			
	Sub total	0,19	0,21	0,22	0,22	0,23	0,21	0,20
Bienes y servicios	Casinos de juego	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	A las apuestas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	A los juegos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	A los espectáculos públicos no deportivos	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00
	A los juegos de máquinas tragamonedas	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
	Otros ^b	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Sub total	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Otros	Beneficio de regul. tributaria municipal	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
	Fraccionamiento tributario regular	0,00	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01
	Otros ^c	0,02	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00
	Sub total	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01
Total		0,23	0,25	0,26	0,27	0,27	0,23	0,23

Fuente: SICON y Exposición de motivos del Proyecto de Ley del Presupuesto Público 2007.

^a Presupuestado.

^b Contiene IGV e IPM.

^c Contiene Otros: aduana, Programa extraordinario de regularización tributaria–PERTA, Reactivación a través del sinceramiento de las deudas tributarias–RESIT, Régimen de fraccionamiento especial y Régimen especial de fraccionamiento tributario–Ley 27344.

Anexo 9

ESTIMACIÓN DEL LA EVASIÓN DEL IRPJ: 2006-(DETALLE)

(Millones de soles)

	Excedente de explotación	187 698	
Menos	EE de actividades no afectas	37 806	
	Ingreso de independientes	23 886	Calculado a partir de la PEA estimados de ingresos promedio del BCRP
	Educación privada	6 737	Aplicando el peso de la educación privada en el VA. (3,59%)
	Alquileres	5 028	A partir de la participación de alquileres en el VA. (2,68%)
	Seguros de vida	1 125	Estimado a partir de la participación de seguros de vida en el VA. (0,60%)
	Asociaciones religiosas y sin fines de lucro	1 030	
	Empresas establecidas en Zófratacna	39	Valor de las exportaciones de la ZOFRATACNA en el 2006 como variable proxy del EE.
Menos	EE de regímenes especiales	6 567	
	RER	1 891	Estimado a partir de la recaudación aplicando la tasa impositiva teórica promedio (3,2%)
	RUS	4 676	Estimado a partir de la recaudación aplicando la tasa impositiva teórica promedio (1,7%)
Menos	Pérdidas de ejercicios anteriores	16 338	Pérdidas de las 100 empresa más perdedores de los años 2004 y 2005
Menos	Deducciones especiales	7 647	
	Inversiones del sector minero en infraestructura	122	Inversiones en infraestructura realizadas por las empresas mineras durante el año 2006.
	Depreciación acelerada	6 008	
	Agropecuario	2 918	Diferencia de tasas de depreciación (17,6%) sobre el VA del sector agropecuario
	Minería	2 390	Diferencia de tasas de depreciación (6,7%) sobre el VA del sector minero
	Turismo	700	Diferencia de tasas de depreciación (6,7%) sobre el VA del sector Turismo
	RESULTADO TRIBUTARIO TEÓRICO	119 341	
Menos	Pérdida tributaria del ejercicio	7 842	Pérdidas de las 100 empresa más perdedores del año 2006
	BASE IMPONIBLE TEORICA	111 499	
	Tasa imponible (30%)	30,0	
	RECAUDACIÓN TEÓRICA	33 450	
Menos	Pérdidas por tasas diferenciadas	2 745	
	Agricultura	1 947	EE del sector agropecuario por la diferencia de tasas (15 puntos porcentuales)
	Pesca	210	EE del sector pesca (que incluye acuicultura) por la diferencia de tasas (15 pp).
	Amazonía	588	
	Tasa del IRPJ de 10%	258	EE de empresas ubicadas en Amazonas y San Martín por la diferencia de tasas (10pp).
	Tasa del IRPJ de 5%	330	EE de empresas ubicadas en Loreto, Madre de Dios y Ucayali por una tasa de 5 %.
	RECAUDACIÓN POTENCIAL	30 705	
	RECAUDACIÓN EFECTIVA	14 960	
	Pagos a cuenta de tercera categoría	10 309	Fuente Sunat
	Regularización	3 829	Fuente Sunat
	Compensación al sector minero	822	Calculado a partir de las compras del sector minero por el IGV menos Devoluciones
	EVASIÓN	15 745	
	TASA DE EVASIÓN (%)	51,3	

Fuente: Elaboración Propia



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL macroeconomía del desarrollo
Números publicados
Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

95. La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos: el caso de Perú, Luis Alberto Arias Minaya (LC/L.3108-P), N° de venta: S.09.II.G.89, (US\$10.00), 2009.
94. Dinámica del empleo y crisis en América Latina: resultados de estimaciones de panel, Lucas Navarro LC/L.3106-P), N° de venta: S.09.II.G.87, (US\$10.00), 2009.
93. Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal, Manuel Masombrío (LC/L.3099-P), N° de venta: S.09.II.G.81 (US\$10.00), 2009.
92. La tributación directa en Chile: equidad y desafíos, Michael Jorratt De Luis (LC/L.3094-P), N° de venta: S.09.II.G.78, (US\$10.00), 2009.
91. Tributación directa en América Latina: Equidad y desafíos. Estudio del caso de México, Daniel Álvarez Estrada (LC/L.3093-P), N° de venta: S.09.II.G.77, (US\$10.00), 2009.
90. Retos y respuestas: Las políticas laborales y del mercado de trabajo en Costa Rica, Panamá y Uruguay, Jürgen Weller, con la colaboración de Andrés Véliz (LC/L.3092-P), N° de venta: S.09.II.G.76, (US\$10.00), 2009.
89. La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala, Maynor Cabrera (LC/L.3081-P), N° de venta: S.09.II.G.68 (US\$10.00), 2009.
88. Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centro América: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua, Juan Chacaltana (LC/L.3079-P), No de venta S.09.II.G.66, (US\$10.00), 2009.
87. La tributación directa en América Latina, equidad y desafío: el caso de El Salvador, Maynor Cabrera, Vivian Guzmán (LC/L.3066-P), N° de venta: S.09.II.G.60 (US\$10.00), 2009.
86. Flexible Labour Markets, Workers' Protection and Active Labour Market Policies in the Caribbean, Andrew S. Downes (LC/L.3063-P), Sales No.: E.09.II.G.59 (US\$10.00), 2009.
85. Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño, Jerónimo Roca (LC/L.3057-P), No de venta S.09.II.G.55, (US\$10.00), 2009.
84. La imposición en Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos, Oscar Cetrángolo, Juan C. Gómez Sabaini (LC/L. 3046), N° de venta: S.09.II.G.48 (US\$10.00), 2009.
83. México: Las dimensiones de la flexiguridad laboral, Clemente Ruiz Durán (LC/L.3033-P), N° de venta S.09.II.G.38 (US\$10.00), 2009.
82. El tipo de cambio real de equilibrio: un estudio para 17 países de América Latina, Omar D. Bello, Rodrigo Heresi, Ramón E. Pineda (LC/L.3031-P), No de venta S.09.II.G.23 (US\$ 10.00), 2009.
81. The Latin American Development Problem, Diego Restuccia (LC/L. 3018-P), Sales No E.II.G.28 (US\$ 10.00), 2009.
80. Está América Latina sumida en una trampa de pobreza?, Francisco Rodríguez, (LC/L. 3017-P), No de venta S.09.II.G.27 (US\$ 10.00), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: