

Borrador para discusión
Sólo para participantes

22 de Enero de 1996

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

VIII Seminario Regional de Política Fiscal
Organizado por CEPAL/PNUD con el copatrocinio de FMI, BID y Banco Mundial

Santiago, Chile, 22-25 de Enero de 1996



"LA REFORMA TRIBUTARIA EN EL PERU"*/

Intendencia Nacional de Desarrollo Tributario
Gerencia de Estudios Económicos
SUNAT

*/ Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.



SUNAT

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

VIII SEMINARIO REGIONAL DE POLITICA FISCAL

LA REFORMA TRIBUTARIA EN EL PERU

CHILE
ENERO 1996

Intendencia Nacional de Desarrollo Tributario
Gerencia de Estudios Económicos

SUNAT

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA



LA REFORMA TRIBUTARIA EN EL PERU

CONTENIDO

	<u>Página</u>
INTRODUCCION.....	1
I. DIAGNOSTICO DEL SISTEMA TRIBUTARIO PREVIO A LA REFORMA	2
1.1. Características del sistema tributario.....	2
1.2. Estructura del Sistema Tributario	3
II. REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO	8
2.1. Objetivos	8
2.2. Medidas Generales	8
2.3. Medidas específicas por tributos	9
III. RESULTADOS OBTENIDOS	14
IV. CORRECCIONES FUTURAS	16
CONCLUSIONES	17
ANEXOS	18

INTRODUCCION

1. Uno de los elementos fundamentales del programa de estabilización y reforma económica llevado a cabo en el país desde agosto de 1990, ha sido la reducción del déficit del sector público. Para tal propósito, se requería, entre otras medidas, incrementar los ingresos fiscales, para lo cual se hacía imprescindible una reforma tanto en el Sistema Tributario como en la Administración tributaria.
2. Los primeros pasos en esta perspectiva se dieron en agosto de 1990. En dicha reforma, caracterizada básicamente por las necesidades urgentes de recursos fiscales por parte del Estado, se buscó iniciar el ordenamiento y simplificación de las normas tributarias.
3. Desde esa fecha, se han venido implementando modificaciones parciales en el sistema tributario que llevaron a un incremento en la presión tributaria de 4.9% en agosto de 1990 a más de 10% en 1993.
4. Pese a dicho incremento en la recaudación, el sistema tributario no había variado significativamente: la estructura seguía siendo excesivamente compleja e inestable, existían diversos regímenes especiales y regímenes simplificados, lo cual dificultaba tanto el cumplimiento de los contribuyentes como la gestión de la Administración Tributaria.
5. A fines de 1993, se dio la Reforma Tributaria que tuvo como finalidad establecer un Sistema Tributario simple, neutral, estable y de fácil administración. Para ello, se eliminaron tributos, se uniformizaron tasas y se derogaron algunos regímenes especiales, entre otras medidas.
6. A dos años de la Reforma tributaria, los ingresos corrientes se han incrementado en 78% en términos reales entre 1993 y 1995, llegando a alcanzar un ingreso total de 14.1% del PBI a fines de 1995.
7. Para 1996, se espera obtener una recaudación aproximada de US\$ 8,700 millones -14,6% en términos del PBI-, sustentada en la existencia de un Sistema Tributario más eficiente y en la disminución progresiva de la evasión.
8. El presente documento tiene como objetivo hacer un análisis de la reforma integral del Sistema Tributario peruano aplicada en 1993 y de los resultados obtenidos hasta la actualidad.

I. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA TRIBUTARIO PREVIO A LA REFORMA

Durante la década de los ochenta, las políticas gubernamentales utilizaron la política tributaria como medio para redistribuir riqueza e ingreso entre distintos sectores de la economía, así como para fomentar la asignación de recursos a determinados sectores o zonas geográficas. Bajo esa filosofía, se elaboraron normas tributarias complejas y se concedieron frecuentemente incentivos y exoneraciones tributarias. Como resultado de ello, se agravaron las distorsiones económicas, se fomentó la evasión y se acentuó la caída de la recaudación.

1.1. Características del sistema tributario

a. Complejidad

Las normas tributarias existentes resultaban sumamente complejas para el ciudadano promedio, lo cual dificultaba el cumplimiento de la declaración y del pago de los tributos. Así, a nivel del sistema, existían diversos regímenes simplificados y especiales; y a nivel de tributos, existían múltiples tramos con tasas impositivas diferenciadas para cada tributo:

- Regímenes simplificados: Adicionalmente al Régimen General, existía un Régimen Simplificado para el Impuesto a la Renta y un Régimen Simplificado para el Impuesto General a las Ventas. Estos dos regímenes simplificados se combinaban y yuxtaponían con el Impuesto al Patrimonio Empresarial, generando un sistema de difícil comprensión para el contribuyente y de difícil administración para la SUNAT. Algunos ejemplos de ello son las once posibilidades de tributar que tenían las personas jurídicas y las treintitrés (33) posibilidades para tributar que tenía el resto de empresas no consideradas como personas jurídicas.
- Regímenes especiales: Existía un Régimen Especial de Selva y Frontera para el caso del IGV, diversos convenios de estabilidad tributaria para las empresas mineras e industriales, diversos regímenes de devolución de impuestos como los Documentos con Poder Cancelatorio, los Certificados de Devolución del Crédito Fiscal, las Notas de Crédito Negociables, entre otros.
- Diversos tramos con tasas impositivas diferenciadas: Con el objetivo de crear impuestos justos, se complicó el sistema innecesariamente con la creación de tramos y tasas diferenciadas dentro de un mismo tributo. Así por ejemplo, en 1991, en el caso del Impuesto a la Renta, existían siete tramos con tasas marginales diferenciadas entre 8% y 37%.

b. Inestabilidad

El sistema tributario era sumamente inestable debido a la alta variabilidad de las normas tributarias. De esta manera, la tasa del IGV se modificó siete (7) veces en sólo dos años (1990-1992), la aplicación del IGV referida a los productos agrarios fue cambiada diez veces entre 1990 y 1993, mientras que las tasas del ISC a los combustibles experimentaron diez (10) modificaciones entre 1981 y 1992.

Estas dos características generaron un bajo cumplimiento tributario que se reflejó en lo siguiente:

- Alto incumplimiento en cuanto a la presentación de las declaraciones mensuales. Así por ejemplo, en julio de 1993, de los 580 mil contribuyentes inscritos sólo el 39% cumplía con declarar sus tributos.
- Brecha entre los contribuyentes que declaran y pagan: en julio de 1993, solamente el 63% de los que declaraban, cumplían con efectuar algún pago.
- Alto porcentaje de contribuyentes con pagos menores al costo incurrido en su recaudación.
- Brecha en cuanto a los pagos potenciales y realizados.

1.2. Estructura del Sistema Tributario

Hasta 1993, el Sistema tributario peruano estaba compuesto básicamente por los siguientes impuestos:

- Impuesto General a las Ventas - Régimen General
- Impuesto General a las Ventas - Régimen Simplificado
- Impuesto Selectivo al Consumo
- Impuesto a la Renta - Régimen General para personas naturales
- Impuesto a la Renta - Régimen General para personas jurídicas
- Impuesto a la Renta - Impuesto Mínimo
- Impuesto a la Renta - Régimen Simplificado
- Impuesto al Patrimonio Empresarial
- Aranceles o Impuestos ad-valorem

a) El Impuesto General a las Ventas - Régimen General

La existencia de regímenes especiales para selva y frontera generó distorsiones económicas. La mayoría de las empresas beneficiadas eran empresas establecidas en la zona que, debido a las exoneraciones, desplazaron sus actividades hacia las zonas beneficiadas. Estas empresas generaban un reducido valor

agregado y su presencia significó competencia desleal para las empresas de regiones no beneficiadas, dado que la exoneración era originada en función al lugar de producción, independientemente del lugar de ventas. Todo ello llevó a que la promoción tuviera efectos limitados sobre el desarrollo regional en términos de empleo e inversión.

Los servicios pagaban en función a lo percibido y no a lo devengado, lo cual generaba problemas a la Administración en el control del pago de los impuestos.

b) Impuesto General a las Ventas - Régimen Simplificado

El Régimen Simplificado funcionaba paralelamente al Régimen General con una tasa impositiva tres veces menor y sin la posibilidad de utilizar crédito fiscal. Esto trajo como consecuencia la ruptura de la cadena impositiva del valor agregado y la dificultad para fiscalizar el tributo.

De otro lado, el rendimiento en la recaudación era poco significativo, por lo que resultaba administrativamente costoso e ineficiente:

Año	Participación en la Recaudación Total (%)	Participación en el PBI (%)
1990	0.3	0.03
1991	0.1	0.01
1992	0.5	0.05
1993	0.7	0.07

c) Impuesto Selectivo al Consumo

Las normas favorecían la aplicación de una serie de prácticas elusivas, lo cual se tradujo en 1993 en una reducción en los pagos del ISC de algunos productos.

d) Impuesto a la Renta - Régimen General - Personas Naturales

- En 1993, el Impuesto se aplicaba a la renta neta global en una escala de cinco tramos de renta en función a los ingresos y con tasas marginales progresivas entre 6% y 37%. Para determinar el impuesto a pagar, se deducían un conjunto de créditos en función a la UIT y al número de cargas de familia del contribuyente.
- La globalización de las rentas permitía la existencia de prácticas elusivas. Como ejemplo de ello, dos contribuyentes con las mismas obligaciones tributarias podían tributar de manera diferente por

efecto tanto de la compensación de las rentas de distintas categorías como de la deducción del Impuesto Mínimo a la Renta. Asimismo, algunas empresas unipersonales simulaban pérdidas en la empresa a fin de eludir el pago de su renta globalizada.

No existía un régimen de retenciones definitivo, por lo que los contribuyentes debían realizar presentaciones mensuales y anuales de declaraciones juradas con fines de regularización, con el consiguiente costo para el contribuyente y la administración.

Existía una alta discrecionalidad del contribuyente para acogerse al régimen más beneficioso. Así, por ejemplo, las Empresas de Responsabilidad Limitada (E.I.R.L.) y las Sociedades de Responsabilidad Limitada, siendo "sociedades" podían terminar pagando una tasa media menor al de una Sociedad Anónima. Asimismo, las personas naturales con rentas de quinta categoría tenían incentivos para declarar como renta de cuarta categoría.

- El rendimiento en la recaudación de este impuesto era bajo:

Año	Participación en la Recaudación Total (%)	Participación en el PBI (%)
1990	0.6	0.05
1991	0.9	0.09
1992	3.8	0.38
1993	4.8	0.47

e) Impuesto a la Renta - Régimen General - Personas Jurídicas

- Existía un complejo sistema de pagos a cuenta: en el sistema A, la renta imponible se determinaba en función a los balances mensuales de la empresa; en el sistema B, el pago a cuenta se determinaba aplicando un coeficiente (calculado en base al impuesto del año anterior o del año precedente al anterior) sobre los ingresos netos anuales; y en el sistema C, se aplicaba un coeficiente fijo de 2% sobre los ingresos netos mensuales.

A pesar que el Sistema A reflejaba con mayor exactitud la renta real del contribuyente, resultaba sumamente costoso tanto para los contribuyentes, los cuales debían preparar los Balances ajustados por inflación, como para la Administración, la cual debía controlar que el Balance presentado reflejara correctamente las operaciones reales.

- En términos de recaudación, el rendimiento de este impuesto era el siguiente:

Año	Participación en la Recaudación Total (%)	Participación en el PBI (%)
1990	3.6	0.35
1991	4.4	0.39
1992	4.4	0.44
1993	4.7	0.44

f) Impuesto a la Renta - Régimen Simplificado

- El sistema de determinación de la renta en base a coeficientes económico-financieros por actividad resultaba muy complejo para los contribuyentes.
- La recaudación de este impuesto era poco significativa

Año	Participación en la Recaudación Total (%)	Participación en el PBI (%)
1992	0.9	0.09
1993	0.1	0.01

g) Impuesto Mínimo a la Renta

- Existía un problema en el cálculo del impuesto para las empresas que recién iniciaban operaciones, por cuanto no generaban activos en el período pre-operativo ni contaban con información previa.
- Las empresas que se encontraban en proceso de liquidación enfrentaban algunos problemas para cumplir con el impuesto.
- El rendimiento económico del impuesto era el siguiente:

Año	Participación en la Recaudación Total (%)	Participación en el PBI (%)
1992	1.9	0.19
1993	2.4	0.23

h) Impuesto al Patrimonio Empresarial

- Incentivaba el endeudamiento de las empresas como mecanismo de elusión al pago de sus impuestos.
- Podía ser usado como crédito contra los pagos del Impuesto Mínimo a la Renta.

- El rendimiento económico del impuesto era el siguiente:

Año	Participación en la Recaudación Total (%)	Participación en el PBI (%)
1990	2.5	0.24
1991	3.0	0.27
1992	2.5	0.25
1993	2.3	0.23

II. REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO

2.1. OBJETIVO

Frente a la complejidad del sistema tributario, la inestabilidad de las normas y el bajo cumplimiento tributario, la reforma tuvo como objetivo fundamental lograr un sistema:

- a. Que potencie la recaudación:
Se requería un sistema que, con la aplicación de tasas únicas sobre una base tributaria amplia, logre un incremento significativo y sostenido de los ingresos.
- b. Simple:
Se requería un sistema que comprenda pocos tributos que generen un alto rendimiento, y que a la vez, sean de fácil comprensión para el contribuyente.
- c. Administrable:
Se requería un sistema que, sin dejar de lado los objetivos de equidad horizontal y vertical de los tributos, considere la capacidad del Estado para administrarlos con eficiencia.
- d. Neutral:
Se requería un sistema sin regímenes especiales ni exoneraciones a fin de asignar los recursos de la economía de manera neutral.
- e. Estable
Se requería un sistema que otorgue a los agentes económicos la seguridad o estabilidad mínimas para planificar sus operaciones en el tiempo.

A diferencia de la filosofía anterior, los objetivos tienen como premisa que un Sistema Tributario con impuestos sencillos, comprensibles para la mayoría, aplicables uniformemente a todos los contribuyentes a través de normas permanentes, resulta mucho más justo y eficiente económicamente.

2.2. MEDIDAS GENERALES

En función a dicho objetivo, se implementaron las siguientes medidas:

- Eliminación de tributos que poseían un bajo rendimiento.
- Búsqueda de la equidad de la carga tributaria a nivel del sistema global y no a nivel del tributo.

- Uniformización de las tasas impositivas.
- Eliminación de las exoneraciones y de los regímenes especiales.

De este modo, la nueva estructura del sistema tributario se construyó en base a:

- La eliminación de los regímenes simplificados del Impuesto a la Renta y del Impuesto General a las Ventas, y del Impuesto al Patrimonio Empresarial, dado que resultaban altamente costosos para los contribuyentes y para la Administración, y sus rendimientos económicos eran poco significativos.
- La modificación del Régimen General del Impuesto a la Renta (tanto para personas jurídicas como para personas naturales), del Impuesto Mínimo a la Renta, del Régimen General del Impuesto General a las Ventas y del Impuesto Selectivo al Consumo.
- La mantención de los aranceles o de los Impuestos ad-valorem.

Se obtuvo así un nuevo sistema tributario compuesto por un:

- a. Régimen General, conformado por el Impuesto a la Renta, el IGV, el ISC y los aranceles
- b. Régimen Unico Simplificado, el cual unifica el Impuesto a la renta de tercera categoría con el IGV y con ciertos tributos municipales
- c. Sistema de Retenciones para aquellos contribuyentes que perciben rentas de 1º, 2º, 4º y 5º categorías.

2.3. MEDIDAS ESPECÍFICAS POR TRIBUTOS

2.3.1. RÉGIMEN GENERAL

a. **Impuesto General a las Ventas**

- Se eliminaron las exoneraciones a algunos servicios como: los espectáculos públicos no deportivos -excepto los auspiciados por el Instituto Nacional de Cultura- y, los servicios de producción y fabricación de bienes cuya venta o importación, se encuentran exoneradas del IGV.
- Se eliminó la exoneración a los contratos de construcción cuyo financiamiento se efectuaba con recursos de Tesoro Público.
- Se eliminó la inafectación a las ventas de oro del productor minero.
- Se eliminó el monto mínimo no afecto al IGV.

- Se modificó la aplicación el impuesto en cuanto al origen de la obligación tributaria, unificándose el criterio a lo devengado. Así, se modificó la base gravable de los servicios de suministro de energía eléctrica, agua potable, servicio telefónico, télex y telegrafía.
- Se declaró inafecto el arrendamiento de bienes inmuebles que generen renta de de primera categoría del Impuesto a la Renta.
- Se establecieron algunas precisiones para tener derecho a ejercer el uso al crédito fiscal.

b. Impuesto Selectivo al Consumo

- Se dio carácter permanente al D.S.E. 121-PCM/93, en el cual se precisa que la base imponible para el caso de cervezas, bebidas gasificadas, aguas minerales y cigarrillos es el precio de venta al consumidor final.
- Se derogó el Decreto Ley 25764 y el Decreto Ley 26009 que otorgaban a los exportadores de productos tradicionales y titulares de la actividad minera el derecho a compensar sus impuestos a la renta y patrimonio empresarial, el ISC pagado en las adquisiciones pagado en sus adquisiciones de Diesel 2 y Petróleo Residual. Cabe mencionar que al no publicarse el reglamento que hacía viable la norma, ésta no pudo ser aplicada.
- Se eliminó la exoneración al consumo de petróleo residual 6 realizado por las empresas de la industria petroquímica del Estado.
- Se estableció que el ISC que grava las adquisiciones de combustible efectuados por la Fuerzas Armadas y Policiales puede ser cancelado mediante la entrega de documentos cancelatorios del Tesoro Público.

c. Impuesto a la Renta

En cuanto a las personas naturales:

- Se estableció que la determinación del Impuesto a la renta para las personas naturales se realiza de manera global, consolidando las rentas de 1ra., 2da, 4ta y 5ta categorías, de acuerdo a la siguiente escala progresiva:

Renta Neta Anual	Tasa
Hasta 7 UIT (S/.14,000 ó US\$ 5,957)	Tramo inafecto
Más de 7 UIT hasta 54 UIT (S/. 108,000 ó US\$ 45,957)	15%
Más de 54 UIT	30%

- Se eliminaron las deducciones y créditos personales vigentes para las personas naturales domiciliadas, permitiéndose una deducción fija y constante de 7 UIT (S/.14,000 ó US\$ 5,957).
- Se eliminó el beneficio que tenían los trabajadores afiliados a las Administradoras de Fondo de Pensiones a deducir, para efectos del Impuesto a la Renta, sus aportes obligatorios y voluntarios.
- Las rentas de las E.I.R.L (Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada), las S.R.L. (Sociedades de Responsabilidad Limitada), la empresas unipersonales, sociedades civiles de profesionales y de notarios pasan a ser rentas de tercera categoría.
- Se establecieron deducciones fijas por todo concepto para la determinación de la renta neta de:
 - Primera categoría : 20% de la renta bruta
 - Segunda categoría: 10% de la renta bruta
 - Cuarta categoría : 20% de la renta bruta hasta el límite de 24 UIT (S/. 48,000 ó US\$ 20,425)
- En cuanto a las retenciones, éstas se establecieron de la siguiente manera:
 - Segunda categoría: 15% sobre la renta neta de segunda categoría, con carácter de pago a cuenta.
 - Cuarta categoría: 10% de la renta bruta o 5% de la misma en caso de contratos de suma alzada.

En cuanto a las Personas Jurídicas:

- Se mantuvo la tasa del 30% para las personas jurídicas domiciliadas.

- Se eliminó el sistema de pagos a cuenta según balance (Sistema A), manteniendo el sistema según coeficiente (Sistema B), y cuando se trate de contribuyentes con pérdidas o sin información previa, se aplica el Sistema del porcentaje fijo sobre los ingresos netos mensuales (Sistema C).
- Se eliminó la posibilidad de optar por un sistema de pago a cuenta durante el ejercicio.
- Se permitió el sustento de gastos con boletas de pago hasta el 1% del valor de los mismos y hasta a un tope de 60 UIT (S/. 120,000 ó US\$ 51,060).
- Se eliminó el beneficio otorgado a los productores agrarios de deducir del Impuesto a la Renta, el IGV pagado en sus adquisiciones de bienes y servicios que no haya sido utilizado como crédito fiscal para efectos del IGV.

d. Impuesto Mínimo a la Renta

- Se excluyó del cálculo del impuesto las adquisiciones de maquinaria y equipo nuevo durante el ejercicio de la adquisición y el siguiente período.
- Se estableció la inafectación de las empresas en liquidación, excepto cuando dicha liquidación tenga una duración mayor a dos años.
- Se mantuvo la tasa preferencial del 1 % para el sector financiero. Asimismo, se excluyó de la base imponible, el encaje exigible y las provisiones por deudas de cobranza dudosa.
- Se excluyó de la base imponible de los activos del sector exportador, las cuentas por cobrar resultantes de la operación de exportación, y una fracción de las cuentas de existencias, la misma que estará en función a la relación entre exportaciones y ventas totales de la empresa del ejercicio gravable.

2.3.2 RÉGIMEN UNICO SIMPLIFICADO

Se creó con el propósito de incorporar a la base tributaria a pequeños contribuyentes que desarrollan rentas de tercera categoría, a través de un Régimen simple y de fácil entendimiento para el contribuyente.

2.3.3 RÉGIMEN ESPECIAL DEL IMPUESTO A LA RENTA

En diciembre de 1994, se creó un Régimen Especial de determinación de renta para pequeños y medianos contribuyentes, basado en una presunción de renta determinada sobre las ventas mensuales realizadas o los servicios prestados por los contribuyentes. Cabe señalar que este Régimen ha sido modificado recientemente (diciembre de 1995), excluyéndose a los servicios de la base, a fin de evitar la elusión de este impuesto mediante el Impuesto a la Renta de cuarta categoría.

III. RESULTADOS OBTENIDOS

De la aplicación de las medidas tributarias anteriormente descritas se obtuvieron los siguientes resultados:

3.1. Aumento en la recaudación

El efecto inmediato de la implementación de las medidas fue el incremento de los ingresos totales en 2 puntos porcentuales del PBI en 1994. En el año 1995, los ingresos totales llegaron a 14.1% respecto al PBI, lo cual representa un aumento de 4.6% respecto a la presión tributaria obtenida en 1990.

A nivel de tributos, el impacto de las medidas se tradujo en un aumento de la recaudación del IGV, de 3,2% del PBI en 1992 a 5.9% del PBI en 1995; algo similar sucedió con el Impuesto a la Renta, el cual pasó de 1,3% del PBI en 1992 a 2.4% del PBI en 1995. Por su parte, la recaudación por ISC decreció de 3,3% a 1,95% del PBI en el mismo período, debido a la menor dependencia del Sistema Tributario respecto a algunos productos como los combustibles.

3.2. Cambio en la estructura del Sistema Tributario

En 1992, antes de la aplicación de las medidas tributarias, la recaudación del IGV representaba el 30,6% del total de la recaudación; en segundo orden de importancia se encontraba la recaudación del ISC, el cual representaba el 30,5%; en tanto que el Impuesto a la Renta representaba el 12,3% del total recaudado. La gran importancia que tenía el ISC en la estructura tributaria revelaba la fuerte dependencia de los impuestos a determinados tipos de productos.

Luego de las modificaciones implementadas al Sistema Tributario, el Impuesto Selectivo al Consumo ha ido perdiendo importancia en la recaudación total, mientras que el Impuesto a la Renta ha mostrado una tendencia creciente. Así por ejemplo, en 1995, el Impuesto a la Renta se encuentra en el segundo orden en importancia con 17,7%, luego del IGV (44,5%), en tanto que el Impuesto Selectivo al Consumo representa sólo 14,7% del total recaudado.

Esta situación revela la tendencia del Sistema Tributario a obtener una estructura cada vez más equitativa, en la cual los impuestos selectivos a determinados productos van perdiendo peso en la recaudación total, y paralelamente, los impuestos directos van adquiriendo cada vez mayor importancia.

3.3. Ampliación de la base tributaria

En cuanto a la ampliación de la base tributaria, el número de contribuyentes inscritos aumentó de 580 mil en julio de 1993, a 1,3 millones de contribuyentes en noviembre de 1995.

3.4. Mejora en la eficiencia y aplicabilidad de los esquemas impositivos para los pequeños contribuyentes

Tanto el Régimen Unico Simplificado como el Régimen Especial de Renta han facilitado el cumplimiento tributario de los pequeños contribuyentes, para quienes los demás regímenes resultaban excesivamente complejos.

3.4. Aumento del cumplimiento

Con el establecimiento de regímenes tributarios más simples, el nivel de cumplimiento tributario aumentó entre julio de 1993 y noviembre de 1995, lo cual se ha visto reflejado en el incremento de 126% en el número de contribuyentes que declaran y en el aumento de 197% en el número de contribuyentes que pagan.

3.5. Menor costo administrativo

La simplicidad de los tributos ocasionó una disminución de los errores de los contribuyentes y de los costos de su cumplimiento. Asimismo, los costos derivados de la digitación de las declaraciones, así como los costos incurridos en la fiscalización de los contribuyentes también se hicieron menores.

IV. CORRECCIONES FUTURAS

En 1996, se han efectuado algunas modificaciones en la legislación a fin de:

- restringir el Régimen Especial del Impuesto a la Renta a los realmente pequeños contribuyentes, por lo que se han excluido las actividades de servicios y se ha puesto un límite al valor de los activos,
- premiar a las empresas que tienen utilidades, permitiéndoles utilizar el exceso pagado por el Impuesto Mínimo al final del ejercicio como crédito fiscal en el ejercicio siguiente.

Sin embargo, aún quedan algunas modificaciones pendientes para perfeccionar el Sistema Tributario, las cuales sólo serán posibles cuando la recaudación se fortalezca y resulte suficiente. Entre las correcciones a futuro, se pueden mencionar:

- Reducción de la sobrecarga tributaria del trabajador o empleador generada en los pagos del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), del Servicio Nacional para el Adiestramiento Técnico Industrial, del Servicio Nacional para el sector de construcción (SENCICO) y de las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP). Así por ejemplo, ésta última se apodera del 3% de la remuneración bruta por administrar el 10% del sueldo del trabajador.
- Eliminación del Impuesto Selectivo al Consumo del gasoil, a fin de otorgar mayor competitividad a las exportaciones y a la generación de energía.

CONCLUSIONES

1. La experiencia peruana ha mostrado que las políticas tributarias no constituyen mecanismos eficientes de redistribución de recursos entre los diferentes sectores de la economía. En el caso peruano, éstas sólo contribuyeron al establecimiento de un Sistema Tributario complejo e inestable que agravó las distorsiones en la economía, fomentó la evasión e incrementó la brecha fiscal.
2. En el Perú, las medidas de reforma tuvieron como objetivo fundamental lograr un sistema que potencie la recaudación, que sea neutral y estable en el tiempo, que sea comprendido fácilmente por los contribuyentes y que pueda ser administrado con eficiencia.
3. La estrategia adoptada se basó en la eliminación de tributos de bajo rendimiento, la uniformización de tasas impositivas, la búsqueda de equidad de la carga tributaria a nivel del sistema en su conjunto, y la reducción de exoneraciones y regímenes especiales.
4. Los resultados obtenidos han sido exitosos. La presión tributaria aumentó de 11,3% en 1993 a 14,1% del PBI en 1995. A nivel de impuestos, se ha generalizado la aplicación del Impuesto al Valor Agregado, se ha fortalecido el Impuesto a la Renta y el Impuesto Selectivo al Consumo ha reducido su participación en la recaudación total.
5. Existen algunas modificaciones pendientes por realizar en el futuro, las cuales se irán implementando a medida que la recaudación se consolide y que la realidad económica imponga nuevos retos.
6. Finalmente, cabe señalar que no existen recetas únicas de cómo lograr un Sistema Tributario eficiente y administrable, que sean aplicables de manera general. La mejor estrategia es siempre aquella que es capaz de responder al contexto de cada país.

ANEXOS

ESTRUCTURA ACTUAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO DEL GOBIERNO CENTRAL

- Impuesto a la Renta Régimen General
1ra, 2da, 4ta y 5ta; tasa: 15%
3ra, tasas: 15% y 30%
- Impuesto a la Renta Régimen Especial
Tasa: 3% de los Ingresos brutos
- Impuesto General a las Ventas
Tasa: 18% del Valor Agregado
- Impuesto Selectivo al Consumo
Tasas: 10% licores y automóviles
12% bebidas gaseosas
25% cigarrillos
30% cervezas
23%-118% combustibles
- Régimen Único Simplificado
Cuotas fijas por tramos de ingresos
- Aranceles
Tasa: 15% y 25%

INGRESOS CORRIENTES
En Porcentaje del PBI

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
A la Renta	0.58	0.65	1.32	1.51	2.10	2.35
Al Patrimonio	0.75	0.45	0.34	0.25	0.02	-.-
Regularización	-.-	0.20	0.15	0.27	0.29	0.36
A la Importación	1.07	1.07	1.08	1.22	1.40	1.58
A la Exportación	0.77	0.07	0.01	0.00	-.-	-.-
A la Producción y Consumo	5.09	5.95	6.76	6.24	7.66	8.04
I.G.V.	1.28	2.32	3.28	4.23	5.38	5.90
-Interno	1.17	1.44	1.86	2.43	3.26	3.39
-Importaciones	0.12	0.88	1.42	1.80	2.12	2.51
I.S.C.	3.50	3.51	3.27	1.98	2.08	1.95
-ISC otros	1.16	1.41	1.44	0.77	0.90	0.80
-ISC Combustible	2.34	2.10	1.82	1.22	1.18	1.15
Otros a la Prod. y Consumo	0.30	0.13	0.01	0.01	0.03	0.02
Contrib. Extraord. Petroperú	-.-	-.-	0.20	0.02	0.16	0.16
Otros Ingresos	1.24	1.09	1.13	1.15	1.31	1.49
Débitos	0.59	0.46	0.05	0.00	-.-	-.-
Fraccionamiento	0.01	0.05	0.04	0.01	0.03	0.02
Bert	-.-	-.-	0.02	0.09	0.04	0.01
Regularización Tributaria	0.13	0.00	0.16	0.00	-.-	-.-
FONAVI	0.30	0.39	0.54	0.64	0.78	0.84
Simplificado	-.-	-.-	-.-	-.-	0.04	0.04
Otros	0.21	0.19	0.32	0.41	0.41	0.56
Documentos Valorados	-0.07	-0.06	-0.07	-0.05	0.00	-.-
Devoluciones	-.-	-.-	-.-	-0.03	-0.45	-0.53
Ingresos No tributarios 1/	0.10	0.16	0.73	0.75	0.85	0.86
Ingresos Totales	9.54	9.58	11.44	11.31	13.16	14.14
PBI (Millones de Nuevos soles	6,416	32,858	52,398	81,641	108,558	128,479

1/ Considera los ingresos registrados por el BCR, no administrados por SUNAT

Elaboración: SUNAT - Gerencia de Estudios Económicos

INGRESOS CORRIENTES*
En Millones de Nuevos Soles

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ingresos Corrientes	605	3,096	5,615	8,625	13,363	17,063
A la Renta	37	214	691	1,232	2,275	3,019
Al Patrimonio	48	149	177	206	21	--
Regularización	--	64	81	221	311	462
A la Importación	69	351	564	998	1,517	2,033
A la Exportación	50	24	6	--	--	--
A la Producción y Consumo	326	1,956	3,540	5,090	8,311	10,324
I.G.V.	82	761	1,719	3,452	5,841	7,585
-Interno	75	473	976	1,986	3,543	4,359
-Importaciones	7	288	743	1,466	2,298	3,225
I.S.C.	225	1,154	1,711	1,620	2,260	2,511
-ISC otros	74	463	757	625	976	1,034
-ISC Combustible	150	691	954	995	1,284	1,477
Otros a la Prod. y Consumo	19	41	5	5	36	27
Contrib. Extraord. Petroperú	--	--	105	13	174	202
Otros Ingresos	79	357	594	938	1,422	1,910
Débitos	38	151	26	()	--	--
Fraccionamiento	--	18	19	8	28	31
Bert	--	--	12	71	48	19
Regularización Tributaria	8	1	86	2	--	--
FONAVI	19	127	285	524	849	1,081
Simplificado	--	--	--	--	48	54
Otros	14	61	166	333	449	725
Doc. Cancel. IGV.	(4)	(20)	(38)	(37)	(1)	--
Devoluciones	--	--	--	(24)	(492)	(685)

* Los Ing.Ctes incluyen FONAVI, IPM, SENCICO, Rodaje, Casinos, Bco Agr. y Com.SUNAT.

No considera Otros Ingresos No Tributarios administrados por el BCR: Recuperación de alimentos, Ingreso de la Pota, Intereses Privatización, Regalías y Part. Petrolera, Util. emp. Públicas, Canón Petrolero, Int. Fonavi, Corde Callao, Comisión de Aduanas, Sobretasa y Rec. Propios de los pliegos

Elaboración: SUNAT - Gerencia de Estudios Económicos

INGRESOS CORRIENTES*

En Millones de Soles Constantes de Enero de 1991

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ingresos Corrientes	1,837	2,030	2,115	2,185	2,739	3,150
A la Renta	162	142	258	312	466	557
Al Patrimonio	119	96	67	52	5	-
Regularización	-	52	33	59	65	86
A la Importación	293	233	210	251	310	375
A la Exportación	85	18	3		-	-
A la Producción y Consumo	875	1,269	1,333	1,288	1,703	1,906
I.G.V.	320	480	645	870	1,196	1,400
-Interno	288	309	369	502	726	805
-Importaciones	32	171	276	368	470	595
I.S.C.	518	759	648	412	464	463
-ISC otros	290	297	289	160	200	191
-ISC Combustible	229	462	359	252	263	273
Otros a la Prod. y Consumo	36	30	2	1	7	5
Contrib. Extraord. Petroperú	-	-	39	4	36	37
Otros Ingresos	324	233	226	238	291	352
Débitos	176	101	12	()	-	-
Fraccionamiento	1	10	7	2	6	6
Bert	-	-	4	19	10	4
Regularización Tributaria	13	1	35	1	-	-
FONAVI	83	82	107	132	174	199
Simplificado	-	-	-	-	10	9
Otros	51	39	62	84	92	133
Doc. Cancel. IGV.	(21)	(13)	(14)	(10)	()	-
Devoluciones	-	-	-	(5)	(100)	(127)

* Los Ing.Ctes incluyen FONAVI, IPM, SENCICO, Rodaje, Casinos, Bco Agr. y Com.SUNAT.

No considera los siguientes ingresos, no proporcionados por el BCR: Recuperación de alimentos,

Ingreso de la Pota, Intereses Privatización, Regalías y Part. Petrolera, Util. emp. Públicas, Cánón

Petrolero, Int. Fonavi, Corde Callao, Comisión de Aduanas, Sobretasa y Rec. Propios de los pliegos

Elaboración: SUNAT - Gerencia de Estudios Económicos