



SIGRID BAZÁN NARRO
Congresista de la República

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"



PROYECTO DE LEY QUE ELIMINA PRIVILEGIOS Y RESTABLECE LA RECAUDACIÓN FISCAL PARA EL INCREMENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EDUCACIÓN Y SALUD

El Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a iniciativa de la congresista Sigrd Bazán Narro, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente PROYECTO DE LEY:

FORMULA LEGAL

LEY QUE ELIMINA PRIVILEGIOS Y RESTABLECE LA RECAUDACIÓN FISCAL PARA EL INCREMENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EDUCACIÓN Y SALUD

Artículo Único. – Derogación

Se derogan las siguientes leyes:

- Ley 31110** - Ley del régimen laboral agrario y de incentivos para el sector agrario y riego, agroexportador y agroindustrial.
- Ley 31556** - Ley que promueve medidas de reactivación económica de micro y pequeñas empresas de los rubros de restaurantes, hoteles y alojamientos turísticos.
- Ley 31903** - Ley que establece la libre disposición de los fondos de las cuentas de detracciones para fortalecer la capacidad financiera de las MYPE.
- Ley 31940** - Ley que amplía el plazo para la presentación de declaración jurada anual y pago del Impuesto a la Renta (IR) de las personas naturales y de las micro y pequeñas empresas (MYPE).

DISPOSICIONES FINALES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA.

Deróguense las disposiciones legales, normas reglamentarias y complementarias que se opongan a lo dispuesto en la presente ley.

SEGUNDA.

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación.

Lima, setiembre de 2024.



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/09/2024 16:28:10-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/09/2024 12:12:57-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 30/09/2024 11:02:44-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrd Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/09/2024 10:53:57-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 30/09/2024 11:02:49-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **01** de **octubre** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 9044/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.**



GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. ANTECEDENTES

La ley 31541¹, publicada en agosto de 2022, estableció las metas fiscales para los siguientes años y dio un mensaje para preservar la sostenibilidad fiscal del país, en consistencia con una reducción gradual del déficit. Así, se estableció que el déficit fiscal anual del Sector Público No Financiero, para los años fiscales 2023, 2024, 2025 y 2026, no debía ser mayor a 2,4; 2,0; 1,5; y 1,0 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI), respectivamente.

Sin embargo, en el 2023, nuestro país tuvo un déficit fiscal de 2.8% del PBI, cifra mayor al 2.4% de la regla fiscal establecida por el Ministerio de Economía y Finanzas - MEF para el año anterior. En marzo, ante la observación de que el déficit se situaba en 3.4% del PBI, el MEF propuso una actualización² de la meta del déficit, por lo que solicitó que sea en el marco de la delegación de facultades.

El planteamiento busca una consolidación más gradual, a fin de evitar un ajuste fiscal significativo que pueda comprometer la recuperación de la economía y, con ello, el bienestar de los ciudadanos. Es decir, mientras hace un par de años, se estableció que el déficit fiscal confluiría al 1% del PBI hacia el año 2026, el nuevo planteamiento del MEF propone que la confluencia sea a partir del 2028.

Meta de déficit. En porcentaje del PBI.

Año	Ley 31451 %	DL en el marco de la delegación de facultades %
2023	2.4	
2024	2.0	2.5
2025	1.5	2.2
2026	1.0	1.8
2027	1.0	1.4
2028	1.0	1.0
2029	1.0	1.0

Fuente: Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2024 – 2027

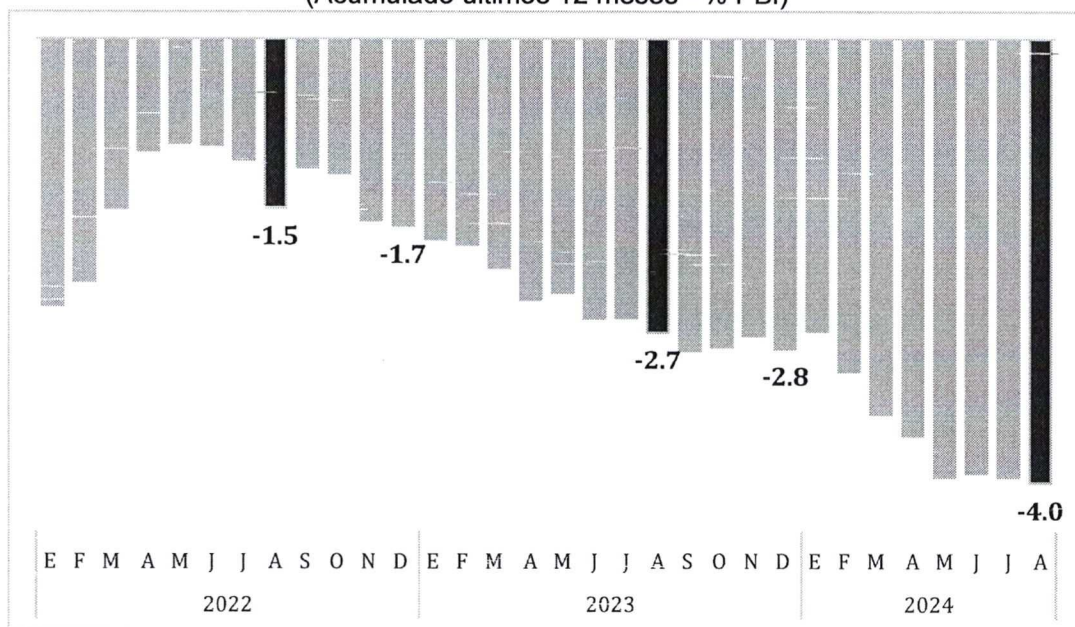
La deuda pública también es materia de revisión. La ley 31541, elevó la meta de deuda hasta el 38% del PBI, y que esta debería no ser mayor a 30% hacia el año 2032. La pandemia y la recesión producto de la misma, elevaron la deuda hasta alcanzar el 35% del PBI y, hacia el 2023, terminó siendo 32.9%. Así, se propone que la meta de deuda pública, de 30%, se logre hacia el 2035, lo cual hará que se limite el financiamiento externo.

¹ Ley que dispone la adecuación a las reglas macrofiscales para el sector público no financiero, al contexto de reactivación de la economía

² Ministerio de Economía y Finanzas. Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas 2024-2027. Abril 2024.

Sin embargo, el déficit sigue en aumento. La información que proporciona el Banco Central de Reserva del Perú da cuenta que, el acumulado en los últimos 12 meses hasta agosto 2024 fue de 4.0% del PBI, superior en 0.05 puntos porcentuales al del mes anterior y, mayor en 1.4 puntos porcentuales al mismo mes de 2023. Es decir, el esfuerzo fiscal para reducir el déficit en los próximos 3 meses va a tener que ser enorme, con el objetivo de llegar a la meta establecida, de pasar de 4.0% a 2.5%.

Resultado económico del sector público no financiero
(Acumulado últimos 12 meses - % PBI)



Fuente: Estadísticas del Banco Central de Reserva del Perú

El déficit fiscal

El déficit fiscal refleja la diferencia entre el total de ingresos (corrientes y de capital), y el total de gastos (corrientes y de capital) en un determinado período (normalmente un año). Si los ingresos no son suficientes para sostener los gastos, se recurre a los ahorros o se recurre al endeudamiento, interno o externo.

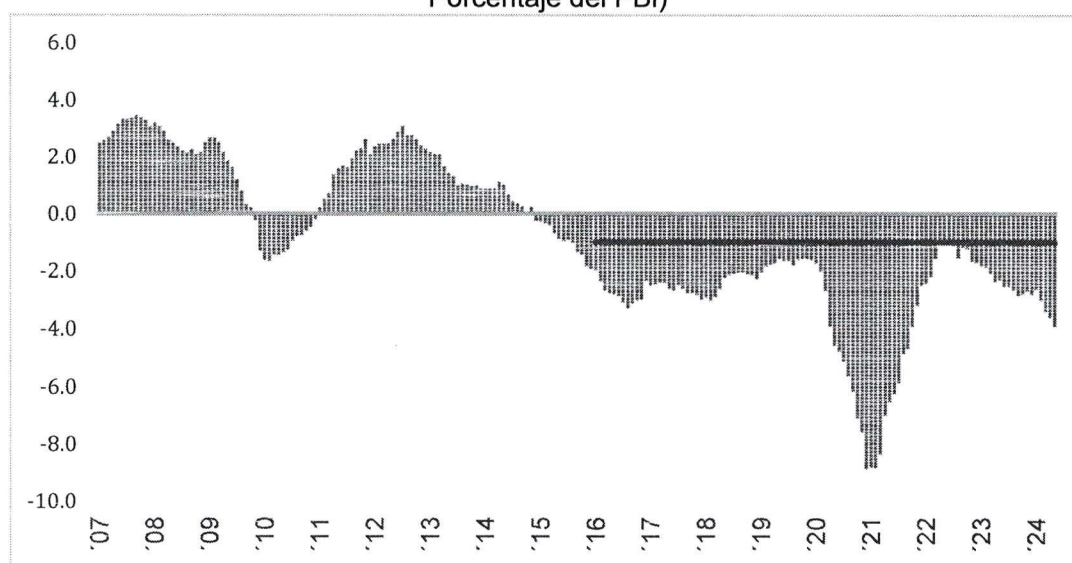
Nuestro país presentó superávit fiscal (ingresos mayores a los gastos) en los años del boom de los minerales, y nos permitió generar ahorro para futuros períodos. Este boom terminó alrededor del año 2014, a partir del cual se ha iniciado una senda regular de déficit fiscal.

Por tal motivo, a finales del 2016, se da el Decreto Legislativo 1276 - DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO – con el fin de contar con un marco fiscal más transparente y que considere una trayectoria más estable y predecible del gasto público en base a parámetros y variables fiscales públicas y monitoreables, esto para que se fortalezca la transparencia y rendición de cuentas en el manejo de las finanzas públicas. Allí

se establece que el déficit fiscal no debe ser mayor al 1% del PBI y que la deuda no debe superar el 30% del PBI. Estas medidas buscan un manejo responsable tanto del gasto como del ingreso.

Con una mirada mayor, la senda del déficit no converge hacia la meta establecida del 1% del PBI, sino por el contrario, muestra estar por encima de dicha referencia, con momentos en que este se ha ido incrementando, como en el año 2020 y en el periodo actual.

Resultado económico del sector público no financiero (Acumulado 12 meses -
 Porcentaje del PBI)

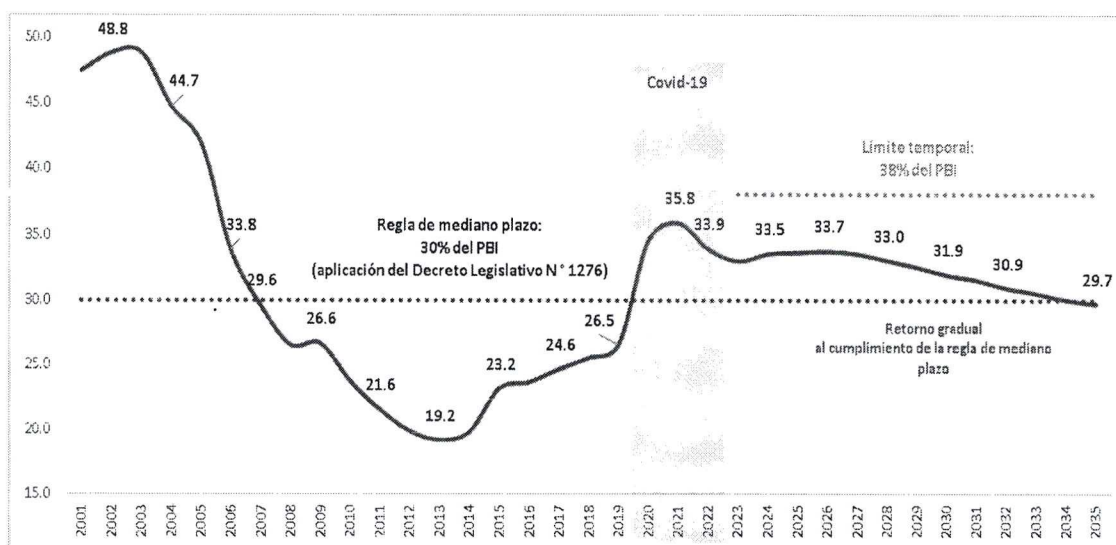


Nota: La línea desde el 2016 es la regla de déficit fiscal

Fuente: Estadísticas del Banco Central de Reserva del Perú

Para cubrir este déficit se ha echado mano del endeudamiento, pero este no debe ser mayor al 30% del PBI, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Legislativo 1276 de diciembre de 2016. Sin embargo, desde el año 2020 se ha ubicado por encima de la meta en referencia, debido principalmente a los esfuerzos para financiar las medidas de respuesta económica en el marco de la pandemia del Covid-19. En ese contexto, se incrementa el límite de la deuda pública y se establece que no debe ser mayor al 38% del PBI (de acuerdo con la ley 31541). El objetivo a mediano plazo es que, el porcentaje de la deuda pública se reduzca a niveles por debajo del 30%, situación que se logró cuando tuvimos boom de minerales, y que nos permitió tener ingresos importantes. El restarle presión a la deuda implica que el camino es aumentar ingresos u optimizar el gasto.

Deuda pública del Sector Público No Financiero
 (% del PBI)



Nota: Según las reglas macrofiscales vigentes, la deuda pública no debe ser superior a 38% del PIB y debe tener un retorno al cumplimiento de su regla fiscal de mediano plazo (30% del PIB).
Fuente: BCRP y proyecciones MEF.

La ruta del cierre del déficit

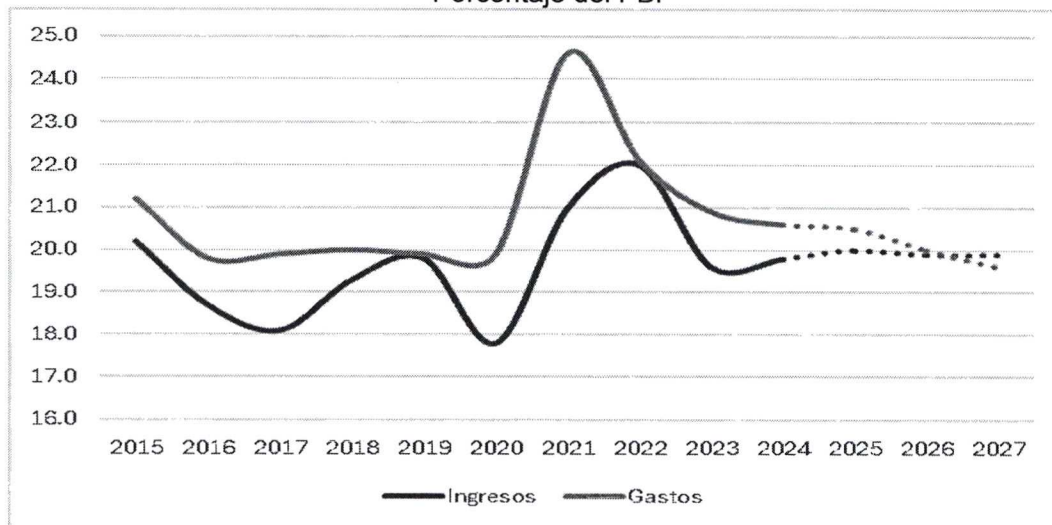
Cerrar el déficit implica sostener los ingresos y optimizar los gastos, y gestionar adecuadamente el financiamiento del déficit a través del endeudamiento. En esa línea el "Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas 2024 – 2027" de abril 2024 da cuenta que *la deuda pública retomará su trayectoria decreciente en consistencia con la nueva senda de reducción gradual del déficit fiscal, y se preservará la sostenibilidad fiscal considerando que la deuda pública y las necesidades de financiamiento del Perú son de las menores entre economías emergentes.*

En esa línea, las proyecciones para los próximos años (con respecto al PIB) implican principalmente una reducción de los gastos y un esfuerzo por no reducir los ingresos (con respecto al PIB). El informe en mención precisa que se debe procurar mejorar la eficiencia en la ejecución de los recursos públicos, es decir lo que se hace actualmente, se puede hacer demandando menos recursos. Asimismo, precisa también que se deben buscar aumentar los ingresos permanentes, aquellos que se generan de la propia dinámica económica interna y no estar expuestos a contextos adversos externos. De acuerdo con estimaciones, nuestro país cuenta con un potencial para obtener ahorros por mejoras en la eficiencia de gasto, estimados entre 1,4% y 2,5% del PIB³.

Revisando las proyecciones tanto de los ingresos y los gastos del sector público no financiero, respecto del PIB, encontramos que hay una tendencia a que el gasto sea una proporción menor con el pasar de los años a fin de que hacia el año 2027 sea menor a lo que sucede con los ingresos respecto al PIB.

³ cuenta con un potencial para obtener ahorros por mejoras en la eficiencia de gasto, estimados entre 1,4% y 2,5% del PIB

Ingresos y gastos del Gobierno General Porcentaje del PBI



Fuente: MEF (2024). IAPM 2024 – 2027.

No es que el gasto público se contraiga, sino que su crecimiento será en menor medida que el crecimiento del PBI. Se irán reduciendo los gastos ligados a los programas Punche 1 y Punche 2, y los orientados a la emergencia del Niño, y esto en conjunto con las medidas de eficacia de gasto. En esta línea, además, el Ejecutivo propone que el gasto no sea "rígido" es decir que se pueda reasignar los mismos según las prioridades de la coyuntura. En esa línea, alerta sobre las iniciativas que propone el Congreso:

*"En los últimos años, el Congreso de la República ha aprobado por insistencia una serie de iniciativas legislativas que han resultado en aumentos del gasto público. Estas medidas, que abarcan desde incrementos salariales y previsionales hasta bonificaciones y cambios en los regímenes de personal, han sido aprobadas sin una evaluación exhaustiva de sostenibilidad presupuestal y fiscal. Además, actualmente hay varios proyectos de ley en comisión que se relacionan con posibles aumentos salariales y previsionales. La eventual aprobación de estos proyectos podría agregar una mayor rigidez al gasto público, limitando la flexibilidad del presupuesto y dificultando la capacidad del gobierno para adaptarse a cambios económicos y sociales"*⁴.

Respecto a los ingresos, la tendencia es a depender menos de factores externos como el precio de los minerales o el buen momento de algunas economías. Por ello se requiere que la recaudación tenga un impulso más ligado a factores internos, en donde además se fortalezca la administración tributaria, se aprovechen las tecnologías digitales y se establezca una política sólida tributaria.

Los ingresos públicos

El impuesto general a las ventas (IGV) y el impuesto a la renta (IR) representan más del 70% de los ingresos corrientes del gobierno general, donde el IGV

⁴ Informe de Actualización de proyecciones macroeconómicas 2024 – 2027. MEF

explica en promedio el 40% y el IR el 30%. Los otros ingresos del estado provienen del impuesto a las importaciones, impuesto selectivo al consumo, contribuciones sociales, regalías petroleras y otros.

Bajo una mirada mayor y comparativa encontramos que la mayor parte de los ingresos tributarios de Perú en 2022 procedió del *impuesto sobre el valor añadido / Impuesto sobre bienes y servicios* (38.0%). La segunda mayor proporción de los ingresos tributarios en 2020 se derivó del *impuesto sobre las sociedades* (30.4%). El *impuesto a la renta de las personas* representa el 10% del total de ingresos y las *contribuciones sociales* también el 10%.

Es decir, la estructura tributaria se sostiene en *impuestos sobre el valor añadido / Impuesto sobre bienes y servicios* y sobre el *impuesto sobre la renta de sociedades*, 38% y 30% respectivamente. Con respecto al primero, es un impuesto que lo pagan todos los peruanos por igual, independientemente de su ingreso, y que aquí lo conocemos como IGV; mientras que en el caso del impuesto a las sociedades o IR (como lo conocemos aquí), en donde hay regímenes según el tamaño de las empresas, y donde la carga tributaria también es diferente.

En promedio, los países de América Latina y el Caribe muestran una estructura algo más diversificada, donde el *impuesto sobre el valor añadido / Impuesto sobre bienes y servicios* tiene un peso importante pero menor y se ubica en 28% del total de ingresos. En el caso del IR, las contribuciones sociales y otros impuestos sobre bienes y servicios tiene una participación en promedio de 18% cada una.

Para el caso de los países de la OCDE, la figura es distinta, pues los ingresos públicos descansan sobre las *contribuciones sociales* (26%), el *impuesto sobre las personas físicas* (24%) y sobre *Impuesto sobre el valor añadido / Impuesto sobre bienes y servicios* (21%).

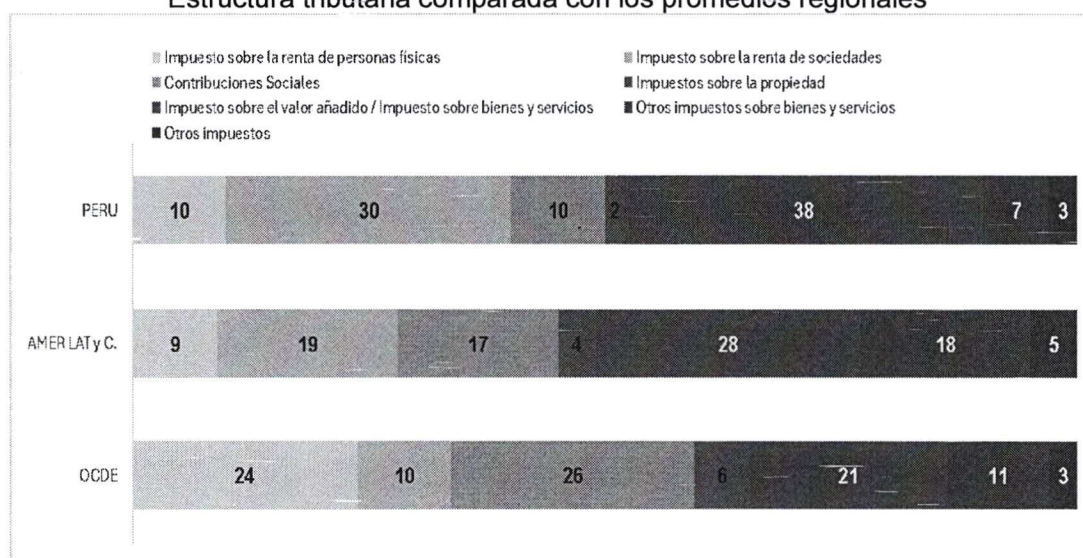
Al respecto algunas referencias:

- El aporte de las personas naturales, a través de los impuestos, al financiamiento público es bajo en nuestro país. Esto no está relacionado a una baja tributación ligada a una baja tasa, sino más bien, a la reducida base tributaria respecto a otros países. El 30% de la economía está en el lado de la informalidad, y es la que principalmente tributa, sea a través de la quinta categoría o la cuarta categoría. Muchas de las transacciones se realizan en la informalidad y esto hace difícil capturar parte de esa renta. Mientras en nuestro país este aporte alcanza el 10%, en países de la OCDE llega a representar el 24% de los ingresos.
- Las contribuciones sociales en nuestro país alcanzan el 10%, mientras que el promedio de la región es cercano al 20% y en los países de la OCDE es superior al 25%. Esto genera en nuestro país que no solo las

pensiones sean bajas, sino que además deben ser en ocasiones complementadas con otros recursos públicos.

- El impuesto sobre el valor añadido o conocido en nuestro país como IGV, tiene un aporte a los recursos públicos alto, a diferencia de países de la región donde está por debajo del 30% o en promedio de la OCDE cercano al 20%. El óptimo de un sistema tributario es que sea progresivo y justo, y por el contrario el IGV es un impuesto que es pagado por todos sin diferencia, y puede ser más costoso para las personas de menores ingresos. El ISC también va en la misma línea que el IGV.
- El bajo aporte del impuesto de las personas o de las contribuciones sociales, hace que el aporte del IGV o del impuesto de las empresas sea alto. En nuestro país la tributación de las empresas explica el 30% de los ingresos, mientras que en los países de las OCDE alcanza el 10%.

Estructura tributaria comparada con los promedios regionales



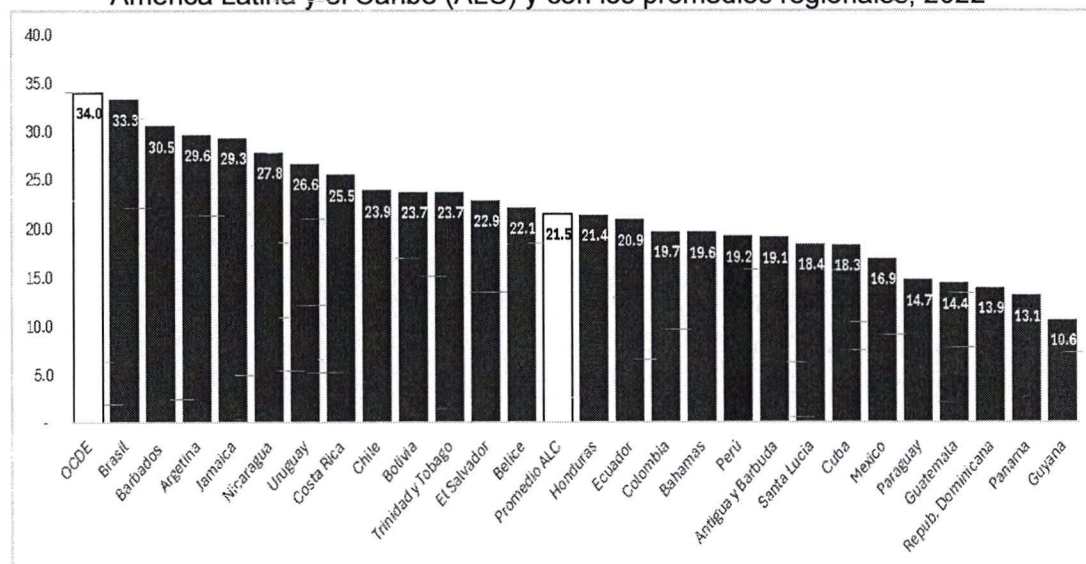
Fuente: Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2024. CEPAL.

Si bien entre 2017 y 2023 se implementaron medidas tributarias para incrementar los ingresos fiscales permanentes, aún se debe acercar progresivamente la recaudación fiscal a niveles observados en los pares de la región. En 2023, la recaudación fiscal de Perú (19,6% del PBI) estuvo por debajo del nivel alcanzado por países de la región como Chile (24,7% del PBI) y México (24,4% del PBI), del promedio de los países de América Latina y el Caribe (30,1% del PBI), y de la OCDE (39,6% del PBI). Este resultado está principalmente asociado a los elevados niveles de evasión y elusión tributaria, que, según estimaciones de la SUNAT, con información a 2022, reducen los ingresos fiscales en 6,8% del PBI.

Por otra parte, todavía existe espacio para fortalecer la administración y el diseño de los tributos, por lo que se prevé trabajar en las siguientes líneas de acción: i)

ampliación de la base tributaria; ii) fortalecimiento de las acciones de facilitación de la SUNAT; iii) fortalecimiento de la presencia de la administración tributaria en la sociedad; y iv) cumplimiento de los estándares de incorporación de Perú a la OCDE. Así, estas líneas de acción incrementarían la recaudación de impuestos a través de la incorporación de nuevos contribuyentes, una mejor tributación de los contribuyentes actuales y la prevención de riesgos de incumplimiento. Por ejemplo, según el FMI las economías de mercados emergentes y en desarrollo, tienen un potencial de recaudación tributaria de hasta el 9% del PBI adicionales, los cuales podrían abordarse mediante planes de reforma a mediano plazo enfocados en tan solo pocos instrumentos tributarios y potenciando la capacidad institucional de la administración tributaria⁵.

La recaudación tributaria como porcentaje del PBI en comparación con otros países de América Latina y el Caribe (ALC) y con los promedios regionales, 2022



Fuente: Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2024. CEPAL.

El ingreso en relación al gasto

Una economía, en un escenario óptimo, debe tener la capacidad de generar ingresos suficientes para cubrir sus gastos, sean estos corrientes o de inversión.

Los ingresos corrientes son:

1. Ingresos Tributarios
 - I.1 Ingresos tributarios del Gobierno Nacional
 - a. Impuesto a la renta
 - b. Impuestos a las importaciones
 - c. Impuesto general a las ventas (IGV)
 - d. Impuesto selectivo al consumo (ISC)
 - e. Otros ingresos tributarios

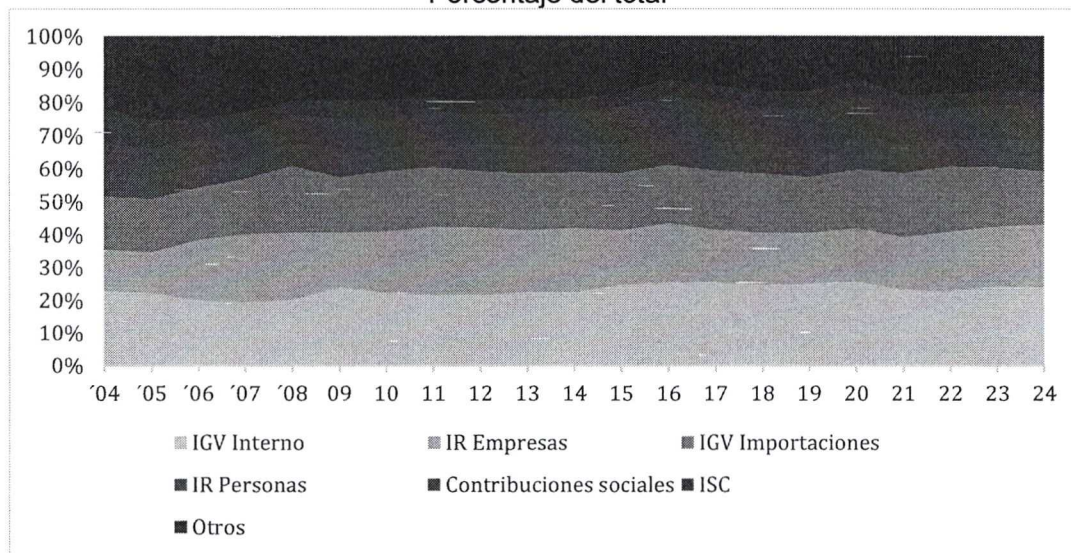
⁵ Informe de Actualización de proyecciones macroeconómicas 2024 – 2027. MEF

f. Devoluciones de impuestos
 1.2 Ingresos tributarios de los Gobiernos Locales

- 2. Ingresos No Tributarios
 - 1.3 Ingresos no tributarios del Gobierno Nacional
 - a. Contribuciones sociales
 - b. Recursos propios y transferencias
 - c. Canon y regalías
 - d. Otros
 - 1.4 Ingresos no tributarios de los Gobiernos Regionales
 - 1.5 Ingresos no tributarios de los Gobiernos Locales

La estructura tributaria de nuestro país se ha mantenido en los últimos años de manera similar, donde el mayor peso cae sobre el IGV y el Impuesto a la renta, que explican un valor cercano al 70%. En un análisis mayor en el tiempo, entre 2004 y 2024, encontramos que el IGV y el impuesto a la renta se han vuelto más importantes, pasando de explicar el 58% de los ingresos a 68% de los mismos. El mayor crecimiento proviene del aumento de los ingresos por impuesto a la renta, en un contexto donde se han dado reformas que se han orientado a mejorar la capacidad de recaudación como la digitalización en la presentación de la declaración o al momento de cada transacción.

Estructura tributaria 2004 – 2024
 Porcentaje del total



Fuente: BCRP – Estadísticas

Avances y logros de la política tributaria 2017-2019⁶

El crecimiento ininterrumpido de los niveles de incumplimiento del IGV e IR registrado entre 2014 y 2017 requirió la adopción de medidas enfocadas en combatir la evasión y elusión de impuestos, las cuales en su mayoría fueron aprobadas en el marco de la delegación de facultades legislativas otorgada al Poder Ejecutivo en 2018. En ese sentido, la estrategia giró en torno a la digitalización del sistema tributario y la adopción de normas antielusivas del marco de fiscalidad internacional de la OCDE. A estas se sumaron otras que corrigen las tasas de ISC aplicadas a 6 bienes en función a las externalidades negativas que generan; modifican el sistema de detracciones del IGV del azúcar, servicios, entre otros productos; y facilitan el clima de inversión. Además, se aprobó la eliminación de las exoneraciones del IGV a las importaciones de bienes de consumo en la Amazonía y el reintegro tributario en Loreto, a cambio de transferencias anuales para la inversión en obras de infraestructura.

En los últimos años, estas medidas continuaron implementándose con la adopción de herramientas complementarias que permiten diseñar nuevas técnicas de detección del incumplimiento y reforzar las ya existentes. Por ejemplo, en el proceso de transformación digital del sistema tributario, la mayor cobertura de los comprobantes de pago electrónicos (94% a mayo 2021) brinda a la SUNAT información consistente y detallada de las operaciones realizadas por los contribuyentes. Dicha información promueve el desarrollo de diversas técnicas de detección del incumplimiento, entre las que destacan: el monitoreo del comercio electrónico, la identificación de gastos no deducibles y operaciones no reales (facturas falsas), y facilita la comprobación de las declaraciones de impuestos. Por su parte, el uso intensivo de los servicios digitales simplifica los procesos de inscripción, documentación, declaración y pago; y brindan información que permite a la administración tributaria segmentar a los contribuyentes y darles tratamientos diferenciados en función a su actitud frente al cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

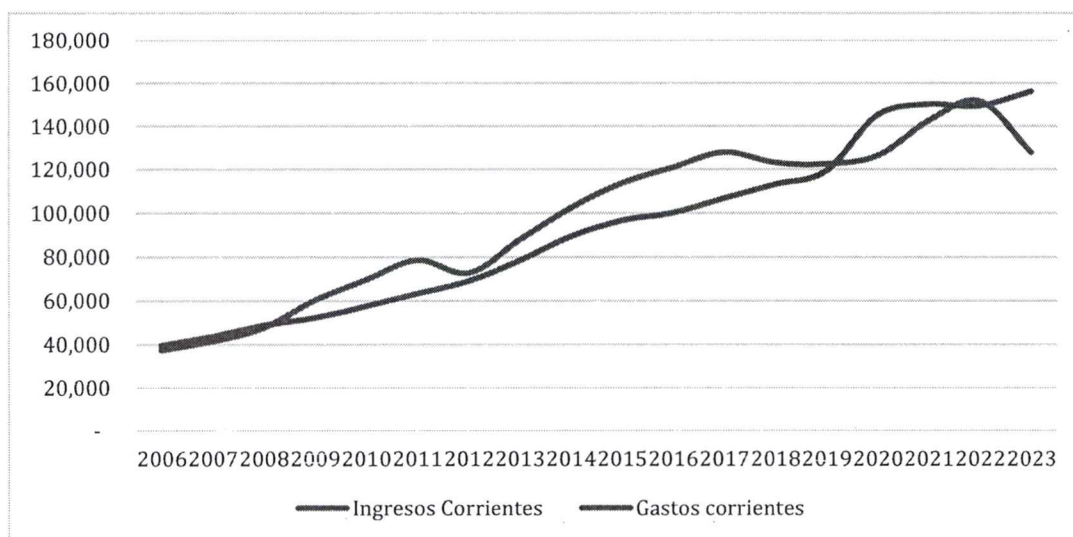
Los ingresos se han incrementado, aunque siguen sin dar el salto con respecto al PBI, donde en comparación a otros países se encuentra rezagado.

Como mencionamos, una economía debería estar en capacidad de cubrir sus gastos a partir de la generación de sus ingresos. Sin embargo, en los últimos años encontramos que los ingresos corrientes se ubican por debajo de los gastos corrientes, es decir aquellos gastos regulares para echar andar el aparato público, sin considerar aquí al gasto en inversión.

Esta situación se ha vuelto más persistente desde el 2020. Llama la atención que el ingreso corriente no sea suficiente para cubrir el gasto regular y que parte de este se estaría cubriendo con otras fuentes como lo es la deuda.

Ingresos corrientes vs gasto corriente
En millones de soles

⁶ Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025. Ministerio de Economía y Finanzas. Agosto 2021.



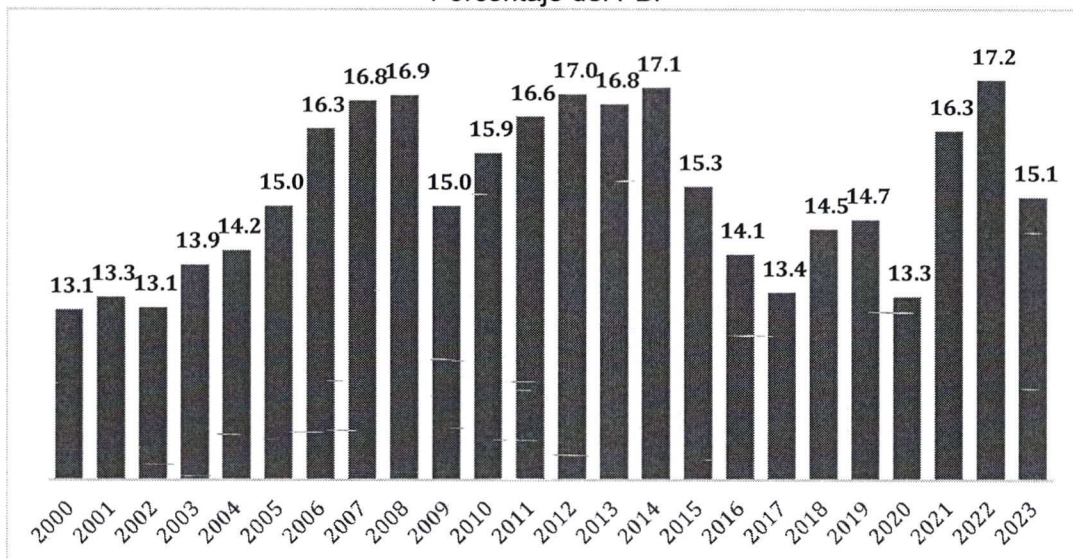
Fuente: BCRP – Estadísticas

2. CARACTERÍSTICAS DE LA TRIBUTACIÓN EN EL PERÚ

El Perú continúa presentando problemas para incrementar su presión tributaria, la misma que no ha logrado superar el 18% del PBI, a pesar de contar con un escenario a favor por el boom de minerales e hidrocarburos (2004 – 2014) o con las recientes medidas orientadas principalmente a la digitalización de los procesos.

Nuestro país se ubica por debajo del promedio de la región (21%) y captura la mitad de los tributos que capturan en promedio los países de la OCDE.

Presión tributaria - Perú
 Porcentaje del PBI



Fuente: CEPAL – Estadísticas

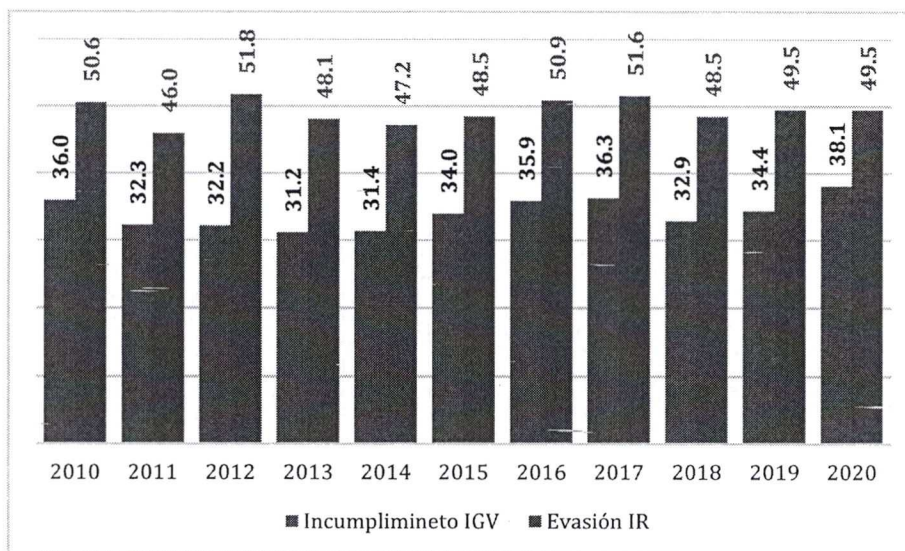
Existe un amplio margen que no es cubierto por nuestro sistema tributario, y por tal razón existe un potencial importante para generar mayores ingresos fiscales. Así, el nivel de incumplimiento del IGV promedia entre 35% y 40%, con tendencia creciente entre los años 2015 – 2021, en tanto que el nivel de evasión del IR promedia el 50% en los últimos años. Esto hace que predomine la recaudación de los impuestos indirectos, lo cual afecta la progresividad del marco tributario⁷.

El incumplimiento del IGV pasa de 34.0% en el 2015 a 38.1% en el 2021, mientras que el nivel de evasión de IR pasa de 48.5% a 49.5% en dicho periodo.

Así, estaríamos hablando de más de S/ 40,000 millones del 2010 (US\$ 10,000 millones), mientras que en caso del IR se estaría dejando de recaudar S/ 28,100 Millones (US\$ 7,200 millones). Así estaríamos hablando de casi S/ 70,000 millones. Es decir, si se llegara a completar la recaudación potencial de IGV e IR, estaríamos elevando la recaudación en más del 50% de manera anual.

Nivel de incumplimiento de IGV y evasión de IR
 En porcentaje

⁷ Marco Macroeconómico Multianual 2017 – 2019. Ministerio de Economía y Finanzas. Abril 2016.



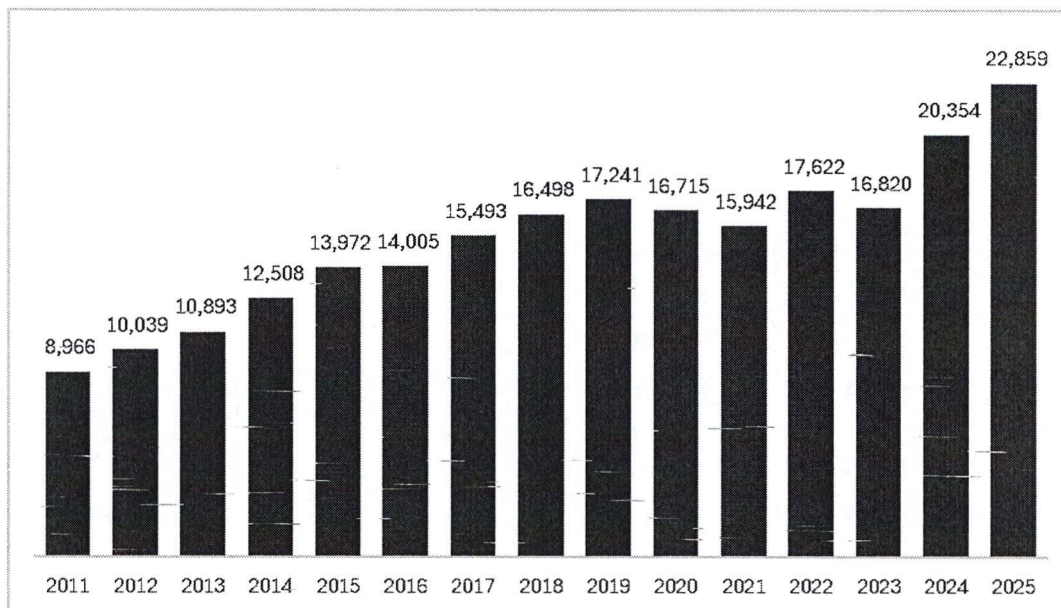
Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2017 – 2021. MEF.

El estado peruano deja de percibir ingresos a consecuencia de mecanismos que reducen la carga fiscal de un grupo particular de contribuyentes. A estos se les denomina Gastos Tributarios, y provienen de créditos, exoneraciones, inafectaciones, reducciones de tasas, deducciones, diferimientos y deducciones. Estos se aplican con el objetivo de alcanzar ciertos objetivos de política económica entre los cuales están los de incentivar el ahorro, estimular el empleo, proteger la industria nacional, promover el desarrollo regional o incentivar la inversión en un sector determinado⁸.

La aplicación de estos mecanismos se suele preferir por encima del gasto público directo, dada su simplicidad, sus bajos costos administrativos y su flexibilidad. Esto a pesar de sus posibles malos usos, su baja transparencia y control, su baja efectividad y su baja equidad.

⁸ Principales Gastos Tributarios 2021. Ministerio de Economía y Finanzas. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/evaluacion_tributaria_2019.pdf

Gastos Tributarios 2011 – 2024 Millones de soles



Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2011 – 2024. MEF.

Los ingresos públicos mostraron en promedio menores niveles que años previos, donde los mismos – como vimos – estuvieron positivamente influenciados por las cotizaciones internacionales de los minerales, la dinámica económica de nuestros socios comerciales y los impulsos fiscales internacionales. Dado que dicho escenario cambió marcadamente el 2014, el objetivo fue incrementar los ingresos estructurales a través de la implementación de diversas medidas.

A pesar de que las medidas tomadas, las mismas si bien mejoraron los ingresos, estos no regresaron al nivel de años previos, debido en parte a que las medidas en un principio estuvieron orientadas a reactivar la economía o a incentivar la formalización tributaria, dejando de lado al incremento en la recaudación como un objetivo secundario⁹.

Entre 2010 y 2016, en el Perú no se realizaron reformas estructurales tributarias, sino más bien modificaciones. Un informe del Consejo Fiscal identifica que en nuestro país se realizaron modificaciones tributarias (2011, 2014 y 2016) y una reforma tributaria (2012). La reforma tributaria fue al sector minero modificando la base y tasas de regalías mineras y creando el gravamen minero e impuesto especial la minería. La modificación del 2011 redujo el impuesto general a las ventas (IGV) de 17 a 16 por ciento, teniendo como objetivo incentivar la actividad económica. La modificación del 2014 se orientó a reactivar la economía,

⁹ Nota de discusión N° 002-2018-CF/ST. Secretaría Técnica del Consejo Fiscal. Disponible: <https://cf.gob.pe/documentos/nota-de-discusion-n-002-2018-cf-st-ingresos-publicos-y-reformas-tributarias-en-los-paises-de-la-alianza-del-pacifico/>

reduciendo el IR e incrementando el impuesto a los dividendos. La modificación del 2016 también se orientó en reactivar la economía y aumentar la formalidad. En este caso se revirtieron en parte la reducción del IR para las empresas, se aumentó el margen de deducción de impuestos a las personas y se creó el MYPE tributario, a fin de formalizar a las pequeñas y medianas empresas¹⁰. De 2016 en adelante, se adoptaron medidas para reducir la evasión y la elusión, y las medidas que se tomaron se orientaron a:

- (i) la masificación del uso de los comprobantes de pago y libros electrónicos;
- (ii) la adaptación del sistema de fiscalización internacional según estándares y recomendaciones de la OCDE; y
- (iii) la sustitución consensuada de los beneficios tributarios poco efectivos por otras políticas de gasto mejor focalizadas¹¹.

A continuación, detallamos las medidas tomadas entre los años 2015 y 2021, que como mencionamos en su mayoría más que reformas son modificaciones orientadas a reactivar la economía, "sacrificando" en parte los ingresos.

(a) Ley N° 30296 - Ley que promueve la reactivación de la economía. 31.12.2015

Con el objetivo de inyectar dinamismo a la economía las medidas tributarias fueron (i) modificación de los tramos para la estimación del impuesto a la renta a las personas, estableciendo escalas progresivas y menores tasas para los que menos ingresos tienen; (ii) reducción del impuesto a la renta a las empresas; y (iii) régimen especial de recuperación del IGV. En adición se incrementó la tasa a la distribución de utilidades, a fin de orientar dichos recursos a la reinversión. Esta medida entró en vigor el año 2015.

(b) Decreto Legislativo 1261 – Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto a la Renta. 09.12.2016

Debido al costo que significó al fisco – US\$ 635 millones entre los años 2015 y 2016, que significa más que todo lo invertido por las entidades del gobierno nacional en dichos años – las modificaciones al impuesto a la renta a las empresas y al reparto de dividendos fueron revertidas en parte. Esta medida entró en vigencia a partir del 2017.

(c) Resolución de Superintendencia N° 043-2017/SUNAT. 14.02.2017

Con esta medida se busca generalizar el otorgamiento y emisión de los recibos por honorarios electrónicos, a fin de combatir la informalidad e incrementar cada vez más transacciones en la recaudación. Este proceso ha sido progresivo en la

¹⁰ *Idem.*

¹¹ MARCO MACROECONÓMICO MULTIANUAL 2021-2024. Ministerio de Economía y Finanzas.

medida que también se fueron incorporando las empresas, y ha contribuido en la recaudación tributaria del IR (58% entre 2015 y 2021) e IGV (40%). Esta medida entró en vigor desde abril de 2017.

(d) Decreto Legislativo 1422 – Decreto Legislativo que modifica el Código Tributario. 13.09.2018

La norma antielusiva – Norma XVI – fue incluida en el Código Tributario a través del Decreto Legislativo 1121 de julio de 2012. Sin embargo, la misma fue suspendida por la Ley 30230, de julio de 2014, añadiendo que dicha acción recaía en las acciones realizadas con anterioridad y posterioridad a la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1121.

Posteriormente la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT, estableció los parámetros de forma y fondo para la aplicación de dicha norma – a través del Decreto Supremo No. 145-2019-EF de mayo 2019 – por lo que la aplicación de la misma era viable, desde la publicación del DL 1121.

Así, después de varios años finalmente la autoridad tributaria cuenta con una norma antielusiva. En ese proceso, desde febrero 2020 se han publicado los Esquemas de Alto Riesgo Fiscal¹², donde se establecen cuáles serían esas operaciones que pueden ser calificadas como elusorias, y a las cuales se les aplica la norma.

(e) Ley 30896 - Ley que Promueve la Inversión y Desarrollo de la región Amazónica

La región amazónica cuenta con exoneración y beneficios de reintegro tributario a fin de ofrecer bienes y servicios accesibles. A partir del 2020, dada la baja eficacia de dichos mecanismos, los beneficios fueron sustituidos por fondos para inversión pública, que tendrían un mayor impacto en la dinámica económica. Dichos recursos están destinados a 4 regiones amazónicas del país, las mismas que serían de US\$ 35 millones anuales hasta el 2029 y de US\$ 18 hasta el 2049.

(f) Ley N° 30897 - Ley de promoción de la inversión y desarrollo del departamento de Loreto

Para el caso del departamento amazónico de Loreto, al igual que la ley 30986, a partir del 2019, se sustituyen las exoneraciones y reintegros por fondos para inversiones, los cuales ascenderán a no menos de US\$ 75 millones anuales hasta el 2049.

Solicitud de Facultades Legislativas por parte del Ejecutivo en el año 2021

¹² <https://orientacion.sunat.gob.pe/7320-10-catalogo-de-esquemas-de-alto-riesgo-fiscal-empresas>

En octubre de 2021, el gobierno solicitó al Congreso de la República facultades para legislar en materia (i) fiscal y tributaria, (ii) financiera y (iii) reactivación económica, plasmados en el Proyecto de Ley 583/2021 – PE.

La justificación pasaba porque el sistema tributario y fiscal del Perú mantenía elevados niveles de incumplimiento y por ende una baja recaudación, y por ende el insuficiente financiamiento de sectores claves como salud y educación. La estimación de la evasión – ascendente a 8% del PBI – proyecta que en un año la misma equivaldría a 3 veces el presupuesto de salud y dos veces el presupuesto de educación.¹³

Las facultades legislativas, en el caso tributario y fiscal, no solo buscaban optimizar la posición fiscal, sino además incrementar la recaudación:

- ✓ Aumentar la recaudación,
- ✓ Combatir el incumplimiento tributario,
- ✓ Aumentar la progresividad y reducir las inequidades del sistema tributario,
- ✓ Racionalizar los beneficios y tratamientos preferenciales,
- ✓ Hacer más eficiente la resolución de controversias tributarias,
- ✓ Simplificar y armonizar la aplicación de los principales impuestos,
- ✓ Perfeccionar la tributación municipal.

Para el incremento de la recaudación se consideraba elevar las tasas de impuesto a las rentas de capital, rentas de dividendos, topes a las deducciones a las personas de mayores ingresos además de incrementar la tasa de impuesto, además de medidas para continuar con la ampliación de la base tributaria y medidas para reducir el incumplimiento. Se consideraba además perfeccionar el régimen de regalías mineras incrementando la tasa.

Sin embargo, el Congreso aprobó otorgarle facultades al Poder Ejecutivo no considerando los aspectos que buscaban incrementar de manera directa la recaudación, sino más bien se orientó a continuar con las medidas que se vienen implementando como son el perfeccionamiento de la estructura tributaria, la ampliación de la base y la virtualización, que, si bien presentan un impacto en la recaudación, requieren un mayor impulso. La ley 31380, fue publicada el 27 de diciembre de 2021, y tuvo una vigencia de 90 días.

En dicho marco se emitieron 29 decretos legislativos, de los cuales 14 de los mismos estuvieron relacionados a modificaciones en normas tributarias como ajuste a las exoneraciones, deducciones, devoluciones, acciones de fiscalización, etc¹⁴.

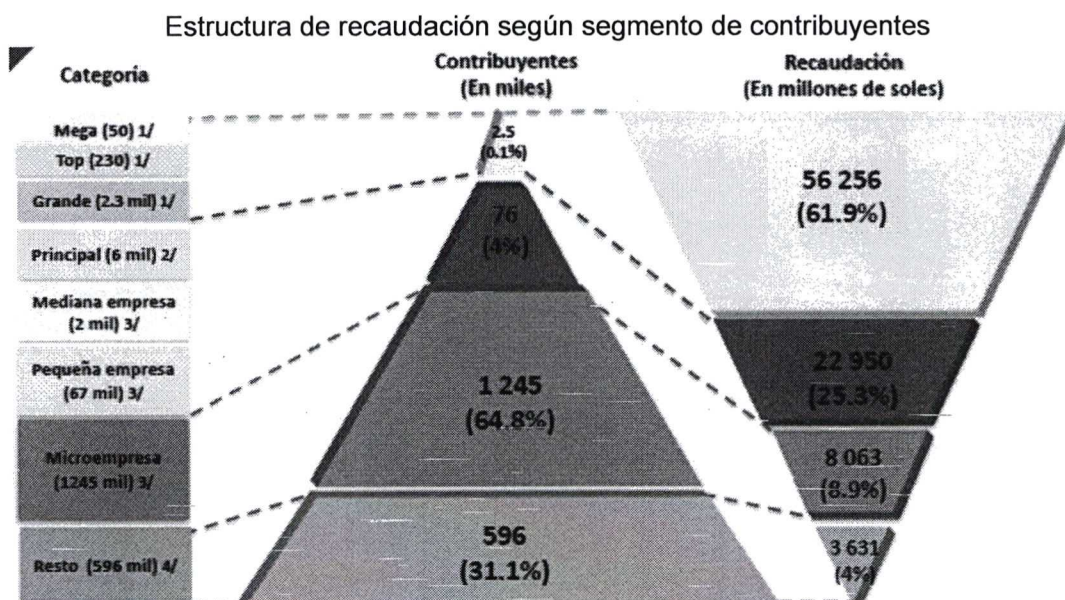
Cálculos del propio MEF proyectan que se dejan de recaudar 8.3% del PBI en el 2021, es decir S/ 72,000 millones, 2 veces el presupuesto total para Educación en dicho año, 2 veces también el de Salud y casi 3 veces el presupuesto para Transporte. Un aspecto que no debe dejarse de considerar es la estructura de

13

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2337415/PPT%20Ministro%20Pedro%20Francke_Delegacion%CC%81n%20de%20facultades_28.10.21.pdf.pdf

¹⁴ <https://www.congreso.gob.pe/comisiones2021/Constitucion/controlpolitico/decretos-legislativos/>

recaudación según segmento de contribuyentes, que según datos de la propia SUNAT 50 empresas determinan el 60% de la recaudación.



Fuente: Tomado de exposición del superintendente de la SUNAT Ing. Víctor Paul Shiguiyama Kobashigawa.

3. LA PROPUESTA

La iniciativa busca que los ingresos se recuperen a fin de cortar la tendencia de incremento del déficit fiscal. Así las normas a derogar son las siguientes:

a. Ley 31110 - Ley del régimen laboral agrario y de incentivos para el sector agrario y riego, agroexportador y agroindustrial. De acuerdo con el Marco Macroeconómico Multianual 2024 – 2027, el beneficio de pagar un impuesto a la renta menor por parte de las empresas tiene un costo anual de S/ 385 millones, lo cual no es recaudado por el fisco peruano.

La norma, en su artículo 10 establece que las empresas cuyos ingresos netos no superen las 1,700 UITs pagan hasta el 2030 una tasa de impuesto a la renta de 15%, y las que pagan más que dicho límite pagan una tasa de 20%; cuando la tasa regular es del 30%. Si bien la norma referida da cuenta que las primeras empresas pagarán el impuesto regular el 2030 y las segundas hacia el 2028, se requiere una medida inmediata a fin de recuperar con más velocidad los ingresos.

Tasas reducidas del impuesto a la renta
Ley N° 31110

Ejercicio gravable	Contribuyentes con ingresos netos anuales	Contribuyentes con ingresos netos anuales mayores a 1,700 UIT
--------------------	---	---

	menores a 1,700 UIT	
2021	15%	15%
2022		
2023		20%
2024		
2025		25%
2026		
2027		
2028		
2029		
2030		Régimen general
2031 en adelante	Régimen general	

Sin embargo, debido a los beneficios otorgados, la menor tasa de aplicación por impuesto a la renta, implica un monto no recaudado de recursos. Así, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en cada Marco Macroeconómico Multianual que publica, proyecta los Gastos Tributarios, los cuales son definidos como los ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar incentivos y beneficios tributarios que reducen o postergan la carga tributaria de un grupo particular de contribuyentes. Así, de acuerdo al Marco Macroeconómico Multianual, el estado peruano ha dejado de recaudar entre los años 2012 - 2023 más de S/ 3 000 millones, por la aplicación de una tasa menor de impuesto a la renta.

b. Ley 31556 - Ley que promueve medidas de reactivación económica de micro y pequeñas empresas de los rubros de restaurantes, hoteles y alojamientos turísticos.

La ley establece una tasa especial y temporal de impuesto general a las ventas (IGV), denominado "8% del IGV para Rescatar el Empleo", para las micro y pequeñas empresas dedicadas a las actividades de restaurantes, hoteles, alojamientos turísticos, servicios de catering y concesionarios de alimentos, con la finalidad de apoyar la reactivación económica de este gran segmento económico empresarial, que ha sufrido un impacto devastador como consecuencia de la pandemia por Covid-19, con la finalidad de viabilizar la supervivencia y evitar el cierre de estas actividades.

Al respecto, el MEF realizó un seguimiento semanal de los precios en los restaurantes. *"Los resultados preliminares señalan que, entre agosto y diciembre del 2022, el 86% de restaurantes no habrían reducido sus precios, es decir, los habrían mantenido o subido; y sólo el 14% de establecimientos en la muestra los habrían reducido. Incluso, se estima que, de ese reducido 14%, las empresas habrían trasladado apenas el 25% de la reducción del IGV a los precios"*¹⁵.

¹⁵ Oficio N° 1010 – 2024 – EF/10.01.

Sobre el costo, el MEF proyecta un impacto significativo señalando que: *"Se estima que el costo fiscal de reducir la tasa del IGV durante 18 meses es de S/ 690 millones. El 84% de este costo es debido a la incorporación de restaurantes, actividad que en el presente año reporta niveles de venta similares a los de pre pandemia. Dicha estimación no considera el efecto potencial del mal uso del crédito fiscal, la facturación falsa, la división artificiosa de las empresas para utilizar el beneficio, entre otros mecanismos de fraude fiscal. Tampoco se ha estimado el incremento de recursos que la SUNAT debería destinar para el control y fiscalización de estos beneficios tributarios"*¹⁶.

c. Ley 31903 - Ley que establece la libre disposición de los fondos de las cuentas de detracciones para fortalecer la capacidad financiera de las MYPE. En la cuenta de detracciones se depositan los descuentos anticipados cuando se paga por un servicio o producto, y que servirá para el pago de las deudas tributarias. Este esquema se plantea con el objetivo de incrementar la recaudación, en un escenario de alta informalidad y con un incumplimiento tributario generalizado. En el 2021, de acuerdo a información de la SUNAT, el incumplimiento en el IGV alcanzó el 28% de la recaudación potencial por dicho impuesto.

*"Teniendo en consideración el grado de informalidad existente en el país, y dado los niveles de incumplimiento tributario en todos los sectores y actividades económicas, se tiene el difícil reto de controlar el cumplimiento tributario de millones de contribuyentes inscritos en el padrón del Registro Único de Contribuyentes (RUC), y desde esta perspectiva el sistema de detracciones tiene un rol importante para recuperar la deuda tributaria y fomentar el cumplimiento tributario"*¹⁷.

La libre disposición de los recursos acumulados en las cuentas de detracciones tiene un impacto en las cuentas fiscales, cuya dimensión es proyectada por el MEF:

"...Se estima que la liberación extraordinaria de los fondos de las cuentas de detracciones a las MYPE representaría una pérdida en la recaudación estimada en S/ 960 millones anuales. Asimismo, de aprobarse eliminar los causales que permiten transferir fondos de las cuentas de detracciones de las MYPE para ser ingresados como recaudación, generaría una pérdida en la recaudación tributaria de S/ 700 millones anuales. En total serían S/ 1 660 millones anuales los que se dejarían de recaudar en favor del incumplimiento y la evasión tributaria en el primer año. Posteriormente, el costo fiscal anual sería de S/ 700 millones. De esta manera, sólo en los primeros 5 años este Proyecto tendría un costo fiscal de S/ 4 460 millones

¹⁶ Oficio N° 0835 – 2022 – EF/10.01.

¹⁷ Oficio N° 1341 – 2022 – EF/10.01.

No obstante, cabe indicar que este costo fiscal podría incrementarse significativamente, debido a que reduce la percepción de riesgo de los contribuyentes sobre la eficacia del sistema de detracciones, lo cual podría generar el aumento del incumplimiento tributario. El incremento de un punto porcentual del incumplimiento del IGV tiene un costo de S/ 819 millones."¹⁸

d. Ley 31940 - Ley que amplía el plazo para la presentación de declaración jurada anual y pago del impuesto a la renta (IR) de las personas naturales y de las micro y pequeñas empresas (MYPE). Con respecto a este proyecto, el MEF comentó en su momento lo siguiente:

2.21 Por otra parte, es necesario resaltar que el Impuesto a la Renta de Tercera Categoría constituye uno de los tributos con mayor recaudación en nuestro país, después del Impuesto General a las Ventas; por lo que, es necesario que su declaración y pago (regularización) se realice dentro de los tres meses siguientes del cierre del ejercicio gravable, a fin de procurar los ingresos fiscales necesarios para solventar los gastos que requiere la población.

2.22 Sin perjuicio de lo expuesto, el establecer plazos de vencimientos distintos para la presentación de la declaración jurada anual del Impuesto a la Renta, según se trate de micro y pequeñas empresas, así como personas naturales que realicen actividad empresarial (negocio unipersonal) generadoras de rentas empresariales, distintos a los plazos del resto de contribuyentes, genera incentivos a la subdeclaración de ingresos u atomización de empresas para obtener el tratamiento preferencial, complejiza la labor de administración y recaudación de la Administración Tributaria; además, de conllevar a destinar mayores recursos para el proceso de revisión y control de las declaraciones en dada una ventana temporal más amplia en la que serían presentadas."¹⁹

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente ley tiene por finalidad derogar las siguientes leyes:

- Ley 31110 - Ley del régimen laboral agrario y de incentivos para el sector agrario y riego, agroexportador y agroindustrial.
- Ley 31556 - Ley que promueve medidas de reactivación económica de micro y pequeñas empresas de los rubros de restaurantes, hoteles y alojamientos turísticos.

¹⁸ Oficio N° 1341 – 2022 – EF/10.01.

¹⁹ Oficio N° 1367 – 2023 – EF/10.01.

- Ley 31903 - Ley que establece la libre disposición de los fondos de las cuentas de detracciones para fortalecer la capacidad financiera de las MYPE.
- Ley 31940 - Ley que amplía el plazo para la presentación de declaración jurada anual y pago del Impuesto a la Renta (IR) de las personas naturales y de las micro y pequeñas empresas (MYPE).

Con estas derogaciones, la iniciativa busca que los ingresos se recuperen a fin de cortar la tendencia de incremento del déficit fiscal y con ello contribuir a la sostenibilidad fiscal del país.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no impacta en la disposición de recursos públicos, por el contrario, permite una mayor disposición de ingresos. De acuerdo con el Marco Macroeconómico Multianual 2024 – 2027, la tasa diferenciada de impuesto a la renta para el sector agropecuario tiene un costo de S/ 385 millones para el Estado. El no tener dicha diferencia, permitiría al Estado capturar el monto señalado.

Con respecto a levantar la medida de una tasa de IGV de 8% para restaurantes, hoteles y alojamientos turísticos tiene un costo proyectado de S/ 460 millones.

En el caso de la liberación de la cuenta de detracciones, se proyecta que esta medida tiene un costo de S/ 1,600 millones anuales, y mientras que para el caso de ampliación de plazo para la declaración de impuestos renta de personas y MYPES, esta medida tiene un costo proyectado de S/ 110 millones.

Así, la medida tendría un impacto en la recaudación de más de S/ 2,400 millones anuales.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLÍTICAS NACIONALES

La presente iniciativa legislativa, se enmarca dentro de la 18° y 26° Política de Estado, planteada en el Acuerdo Nacional, relacionado a la Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica y, a la Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.