



Los Impuestos en el Perú

Néstor Ledesma

Poco se habla de la estructura tributaria del Perú. Extrañamente, los congresistas (representantes del pueblo) no abordan este tema (central en todos los parlamentos del orbe) y cuando lo hacen se limitan a la generalidad de declarar la intención - atemporal- de incrementar la presión tributaria, sin escudriñar su estructura básica y el cumplimiento del principio de capacidad contributiva (a mayor ingreso mayor contribución).

Para este breve artículo hemos consultado las siguientes fuentes (todas disponibles en los portales web de cada institución):

- **SUNAT:** 49 cuadros tributarios / Compendio de tasas y normas tributarias / guía metodológica
- **BCR:** Operaciones del sector público no financiero / Exportaciones Mineras / Tipo de Cambio
- **CEPAL:** CEPALSTAT – Estadísticas e Indicadores Económicos
- **USAID:** Collecting Taxes – Full Data 2009/10
- **INEI:** Producto bruto interno (PBI total / PBI minero)

Formulamos ocho preguntas orientadoras en materia tributaria:

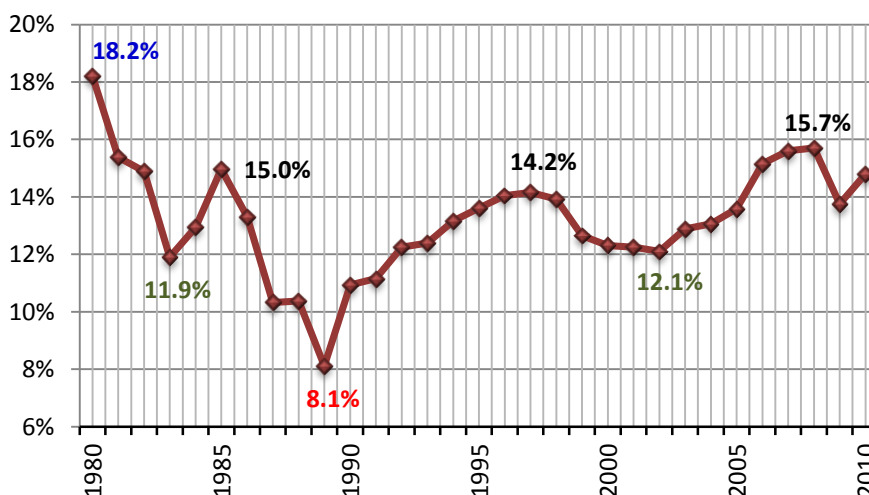
- ¿Cómo han evolucionado los ingresos tributarios?
- ¿Cuánto ha variado la tasa del impuesto a la renta que pagan las empresas?
- ¿Es suficiente la presión tributaria?
- ¿Cuál es la estructura de los tributos, quiénes pagan, cuánto y por qué conceptos?
- ¿Cómo ha variado el impuesto a la propiedad?
- ¿Cuánto es el aporte de la minería?
- ¿Cuánto se pierde por evasión y defraudación tributaria?
- ¿Qué medidas se deberían tomar para incrementar la presión tributaria?

1. Evolución de la Tributación

El año 1980 (al terminar la dictadura militar de Morales e iniciarse el periodo democrático con Belaúnde) la presión tributaria alcanzó 18,2% del producto bruto interno [PBI]; al año siguiente dicha tasa cayó por debajo del 16%, nivel que no ha podido ser superado en los últimos 30 años. Durante el primer gobierno de García la

caída fue constante hasta llegar al mínimo histórico de 8,1%. Durante la dictadura de Fujimori la tributación se fue recuperando paulatinamente hasta llegar al 14,2% en el año 1997, pero dejó el gobierno con una presión tributaria cercana al 12% del PBI. El gobierno de Toledo sólo pudo revertir la tendencia a la baja en la mitad de su mandato, que concluyó con una presión tributaria cercana al 14% del PBI. El segundo gobierno de García mejoró la presión tributaria, que en promedio se situó en los 15 puntos porcentuales del producto bruto interno.

Evolución de los tributos como porcentaje del PBI / Años 1980 - 2010



Fuente de la Información: Banco Central de Reserva – Ingresos tributarios corrientes como porcentaje del PBI.
Elaboración del Gráfico: Néstor Ledesma

2. Variación del Impuesto a la Renta de las Empresas

Como podemos observar en la siguiente tabla, la tasa del impuesto a la renta de las empresas -hasta el segundo gobierno de Belaunde- fue **variable** (entre 30% y 55%) dependiendo del nivel de renta (con graduaciones en 150, 1.500 y 3.000 unidades impositivas tributarias). A mayor ganancia mayor tasa de contribución.

Evolución de la tasa de impuesto a la renta de tercera categoría 1980 - 2010

Segundo Gobierno de Belaunde	Primer Gobierno de García	Gobierno de Fujimori	Gobiernos de Paniagua, Toledo y segundo de García
- Hasta 150 UIT 30%	35% Tasa Única	30% Tasa Única	30% Tasa Única
- Entre 150 y 1.500 UIT 40%			
- Entre 1.500 y 3.000 UIT 50%			
- Más de 3.000 UIT 55%			

Decreto Legislativo N° 200 [16.VI.1981]	Decreto Legislativo N° 399 [30.XII.1986]	Decreto Legislativo N° 618 [30.XI.1990]	
--	---	--	--

Fuente de la Información: SUNAT – Evolución de las tasas del impuesto a la renta de tercera categoría

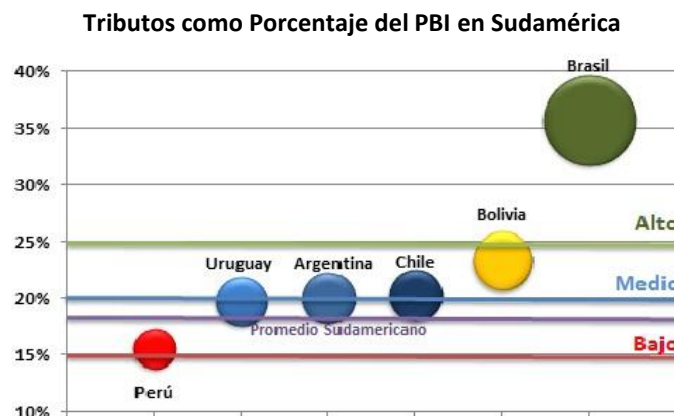
Elaboración de la Tabla: Néstor Ledesma

Es en el primer gobierno de García -el año 1986- que se pasa a una **tasa única** de impuesto a la renta para las empresas, ubicándola en 35%, perjudicando a las pequeñas y medianas empresas y favoreciendo a las grandes empresas, en particular a las 200 principales empresas (llamadas Top 200) y fundamentalmente a las 41 principales empresas contribuyentes (denominadas Megas). Posteriormente, al inicio del gobierno de Fujimori, la tasa se redujo aún más y se ubicó en 30%, nivel que ha permanecido invariable en los últimos 20 años.

3. Suficiencia de la Presión Tributaria

Durante el último quinquenio, el Perú ha tenido una presión tributaria promedio de 15% del PBI, que es similar a los países con ingreso bajo. Los países con ingreso medio tienen en promedio una presión tributaria del 20% del PBI y los países con ingreso alto una presión promedio que bordea el 25% del PBI.¹

El promedio sudamericano es de 18,5% del PBI, con la mitad de los países de Sudamérica con una presión tributaria superior a la del Perú: Uruguay (19,8%), Argentina (20,1%), Chile (20,3%), Bolivia (23,4%) y Brasil (35,8%).²



Fuente de la Información: USAID – Collecting Taxes 2009/10

Elaboración del Gráfico: Néstor Ledesma

El gasto e inversión pública en servicios, productividad, competitividad, seguridad, defensa y gestión, requiere de una mayor presión tributaria para financiar la equidad social, el desarrollo regional – nacional y el bienestar de la población. Como meta el

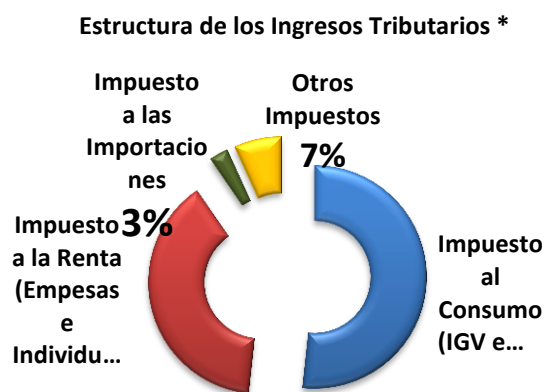
¹ USAID – Collecting Taxes – Full Data 2009/10 (cálculos a partir de los códigos de grupo de ingreso)

² USAID – Collecting Taxes – Full Data 2009/10 (total tax revenues as a % of GDP)

país debería alcanzar en el mediano plazo una presión de 20% y en el largo plazo de 25% del PBI.

4. Estructura Tributaria

El año 2010, el 62% de los ingresos tributarios descansaron en impuestos indirectos (al consumo, a las transacciones y a las importaciones). En tanto, que el 38% fue aportado por impuestos a la renta (ingreso y propiedad) de trabajadores, profesionales, arrendatarios, propietarios, inversionistas y empresas. Esta estructura revela inequidad en favor de los que gozan de mayor stock de riqueza y mayor ingreso; distribuyéndose la carga tributaria principalmente en el consumidor final.



*: No incluye contribuciones sociales (EsSalud, ONP y Solidaridad) ni regalías.
Sobre la base de cifras netas después de devoluciones.

Fuente de la Información: SUNAT 2010 – Cuadros N° 1 y N° 19 SUNAT - Ingresos / Devoluciones
Elaboración y Cálculo: Néstor Ledesma

El año 2010, del total de ingresos tributarios los impuestos a las utilidades de las **empresas aportaron el 28%**, los impuestos a la renta de los propietarios e inversionistas el 2%, los impuestos a los ingresos de los trabajadores y profesionales 8% y los impuestos indirectos –como se indicó en el párrafo anterior- que se cargan al consumidor final fue de 62%.³

De la contribución del 28% de las empresas al ingreso del gobierno, 4 puntos porcentuales los aporta la pequeña y mediana empresa, y 24 puntos porcentuales los aporta la gran empresa (6 puntos las empresas Mega, 3 puntos las empresas TOP 200 y 15 puntos el resto de grandes empresas). Es decir, que las 241 empresas más grandes

³ Fuente: SUNAT 2010. Cálculos a partir del Cuadro N° 1 y N° 19 SUNAT - Ingresos / Devoluciones.

del país (41 Megas y 200 TOP) aportan el 9% de los ingresos tributarios totales del gobierno.⁴

Estructura de Ingresos Tributarios *

Concepto	Porcentaje
Impuesto a las utilidades de las 241 principales empresas (Megas y TOP)	9%
Impuesto a las utilidades del resto de grandes empresas	15%
Impuesto a las utilidades de las pequeñas y medianas empresas	4%
Impuesto a la renta de propietarios e inversionistas	2%
Impuesto al ingreso de los trabajadores y profesionales	8%
Impuestos al consumo, importaciones y transacciones	62%
Total	100%

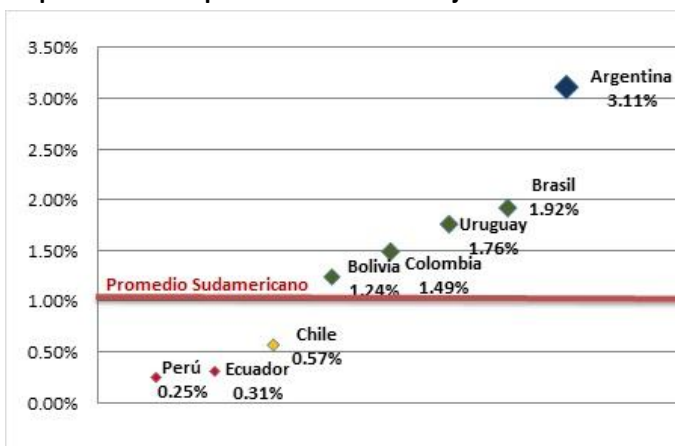
(*): No incluye contribuciones sociales (EsSalud, ONP y Solidaridad) ni regalías.

Fuente de Información: SUNAT 2010 – Cuadros N° 1, 19 y 29 – Ingresos / Devoluciones / Renta de Tercera Categoría
Elaboración y Cálculo: Néstor Ledesma

5. Impuesto a la propiedad

El impuesto a la propiedad como porcentaje del PBI en el Perú es de 0,25%, la cuarta parte del promedio sudamericano y por debajo de la mayoría de países de la región.

Impuesto a la Propiedad como Porcentaje del PBI en Sudamérica



Fuente de la Información: CEPAL CEPALSTAT – Estadísticas e Indicadores Económicos
Elaboración del Gráfico: Néstor Ledesma

La tasa de impuesto a la propiedad ha sido reducida significativamente en los últimos 30 años. A manera de ejemplo, tomemos el caso de una renta de 50 UIT (S/. 180.000 para el año 2011⁵) y veamos la evolución de la tasa impositiva a lo largo del tiempo.

⁴ Fuente: SUNAT 2010. Cálculos a partir del Cuadro N° 29 SUNAT – Renta de Tercera Categoría.

⁵ El D.S. N° 250-2010-EF estableció para el ejercicio fiscal 2011 el valor de la unidad impositiva tributaria [UIT] en S/. 3.600 (tres mil seis cientos Nuevos Soles).

Tasa impositiva para un renta a la propiedad de 50 UIT

Segundo Gobierno de Belaúnde	Primer Gobierno de García	Gobierno de Fujimori	Gobierno de Paniagua	Gobierno de Toledo y segundo de García
50%	25%	25%	25%	21%
Decreto Legislativo N° 200 [16.VI.1981]	Decreto Legislativo N° 399 [30.XII.1986]	Decreto Legislativo N° 618 [30.XI.1990]		Ley N° 27513 [28.VIII.2001]

Fuente de la Información: SUNAT – Evolución de las tasas del impuesto a la renta de primera categoría

Elaboración de la Tabla: Néstor Ledesma

Es en el primer gobierno de García -el año 1986- que se reduce a la mitad la tasa de impuesto a la propiedad (de 50% a 25%). Quince años más tarde, durante el gobierno de Toledo se reduce aún más dicha tasa, a 21%, que se mantiene hasta la fecha. Favoreciendo de esta forma a quienes cuentan con mayor stock de riqueza.

6. Impuestos que Paga la Minería

El año 2010, las empresas mineras aportaron por impuesto a la renta y por regalías el 9,6% del total de ingresos⁶ del gobierno.⁷ El 90% del aporte minero esta explicado por el impuesto a las utilidades y el restante 10% corresponde al pago de regalías por la venta de los minerales. El aporte minero por impuesto a la renta y por regalías equivale al 10,2% del valor de las exportaciones mineras,⁸ al 10,1% del valor de la producción minera y al 0,9% del valor del PBI nacional⁹

7. Evasión y Defraudación Tributaria

Como señalamos en el acápite 1, la presión tributaria en el último quinquenio fue en promedio 15% del PBI. Según un estudio de la SUNAT la evasión tributaria del impuesto general a las ventas (IGV) equivale a 3,6% del PBI.¹⁰ Cabe señalar que, según el mismo estudio, la evasión del IGV representa un tercio del monto potencial a recaudar por este concepto. Otro estudio de la SUNAT estima la defraudación tributaria originada por el contrabando, en un valor de US\$ 103 millones,¹¹ lo que equivale a 0,1% del PBI. Para el caso del impuesto a la renta, un estudio de la CEPAL estima la evasión tributaria en 3,3% del PBI.¹² Por lo tanto, la evasión por los tres conceptos (IGV, renta y contrabando) equivalen aproximadamente al 7% del PBI.

⁶ Fuente: SUNAT 2010. Cálculos a partir del Cuadro N° 1 y N° 37 SUNAT - Ingresos / Renta de Tercera Categoría por Actividad Económica.

⁷ Excluimos del ingreso del gobierno las contribuciones sociales (EsSalud, ONP y solidaridad).

⁸ Cálculo en base a datos estadísticos del BCR 2010 (exportaciones mineras y tipo de cambio nominal).

⁹ Cálculo en base a datos estadísticos del INEI 2009 (PBI total y PBI minero en Nuevos Soles corrientes).

¹⁰ SUNAT, 2009. Estimación del Incumplimiento en el Impuesto General a las Ventas. Página 21.

¹¹ SUNAT, 2010. Estimación del Contrabando. Página 4.

¹² CEPAL, 2009. La Evasión del Impuesto a la Renta en América Latina. Página 16.

8. Medidas para Incrementar la Presión Tributaria

Proponemos las siguientes medidas y metas para el mediano y largo plazo:

Concepto	Línea de Base 2010 ¹³	Meta		Medidas
		Mediano Plazo	Largo Plazo	
Impuesto a la Renta de las Empresa	4,4% PBI	6,0% PBI	8,8% PBI	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementar la tasa impositiva diferenciada por capacidad contributiva. - Aplicar un impuesto a la sobre ganancia minera, de hidrocarburos y financiera. - Combatir la evasión. - Ampliar la base del impuesto a la renta de tercera categoría.
Impuesto a la Renta de Propietarios e Inversionistas	0,2% PBI	1,0% PBI	2,0% PBI	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementar la tasa impositiva diferenciada por capacidad contributiva. - Combatir la evasión y la subvaluación. - Ampliar la base del impuesto predial.
Impuesto a la Renta de Trabajadores y Profesionales	1,1% PBI	2,0% PBI	2,2% PBI	<ul style="list-style-type: none"> - Combatir la evasión del impuesto al ingreso por honorarios profesionales. - Formalizar el empleo. - Ampliar la base del impuesto al ingreso de los trabajadores.
Impuestos Indirectos (consumo, importaciones y transacciones)	9,3% PBI	11,0% PBI	12% PBI	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir gradualmente la tasa del IGV. - Racionalizar las exoneraciones del IGV. - Combatir la evasión del IGV y la defraudación tributaria por contrabando. - Formalizar la actividad económica. - Ampliar la base del IGV.
Total	15% PBI	20% PBI	25% PBI	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicar el principio de capacidad contributiva. - Aplicar tasas diferenciadas por escalas de renta.
Distribución de la Carga Tributaria: Directos (D) Indirectos (I)	D 38% I 62%	D 45% I 55%	D 52% I 48%	<ul style="list-style-type: none"> - Combatir la evasión y la defraudación tributaria. - Ampliar la base tributaria.

Néstor Ledesma

14 de mayo de 2011

¹³ Cálculos en base a estadísticas de SUNAT e INEI antes referenciadas.