

PROPUESTAS DEL BICENTENARIO

Reforma fiscal para la estabilidad macroeconómica

Autor: Luis Miguel Castilla

Lima, febrero 2021

Diagnóstico

Significativo deterioro de las finanzas públicas:

- El menor nivel de ingresos fiscales en casi 20 años.
- Déficit fiscal no visto desde 1990.
- El mayor registro en el nivel de deuda pública en 15 años

El nivel de los ingresos tributarios se ha reducido y está por debajo de pares de la región. Existe un amplio incumplimiento tributario y espacios de mejora en equidad y eficiencia

El nivel del gasto público más que se triplico en los últimos 10 años pero no se ha traducido en gasto de mayor calidad. Espacios importantes para mejorar su eficiencia

Ola de iniciativas de gasto del Congreso que no cuentan con el sustento técnico y violan la Constitución (4% del PBI)

▶ **No consolidar las finanzas públicas puede generar pérdida de confianza, de credibilidad, incremento de costos financieros y riesgos para la inversión y recuperación económica sostenida**





Es necesario establecer una trayectoria creíble de consolidación de la finanzas públicas y establecer nuevas anclas de las reglas fiscales

Nuevas anclas para la política fiscal y escenarios

- Las anclas fiscales de déficit y deuda pública de mediano plazo **deben ajustarse al contexto y la realidad** de la economía peruana post-pandemia.
- Estas deben considerar una **trayectoria creíble y estar acordes con los objetivos de política fiscal** de brindar soporte a la recuperación, pero a su vez de impulsar una agenda de reformas que mejore la calidad de bienes y servicios públicos y apuntale el crecimiento de mediano plazo.



Escenarios

Tomando como base el Informe Pre-Electoral (IPE), se consideran los siguientes tres escenarios:

Escenario 1

Escenario que extiende las proyecciones del Informe Pre-Electoral del MEF hasta el 2030.

Escenario 2

IPE "realista", el cual considera una proyección de crecimiento real del PBI de 7% en 2021 y 3.5% en el mediano plazo 2022-2030. Este es un escenario "pasivo".

Escenario 3

Se toman medidas que incrementan el espacio fiscal hasta en 2% del PBI y se propone utilizar 75% de dicho espacio para reformas. Se considera una aceleración gradual en el crecimiento del PBI.





Se plantean nuevas anclas fiscales donde la deuda pública se ubique por debajo de 40% del PBI y déficit fiscales de 1.5% del PBI para el mediano plazo



Opciones de política tributaria y gasto público: 2% del PBI

Opciones de política fiscal

Se requieren medidas **tributarias** que:

- Permitan un incremento de los ingresos permanentes, pero que a su vez sean amigables con la inversión
- Mejoren la progresividad y estructura del sistema tributario
- Permitan mitigar los efectos de externalidades negativas

Se debe buscar una mayor eficiencia del gasto público y que la política fiscal facilite una **transformación estructural** que permita el despliegue de **reformas** que fortalezcan los sistemas de protección social e impulsen el crecimiento de largo plazo.



Opciones de política fiscal

Medida	Categoría	Descripción	Impacto (% del PBI)	Potencial (% del PBI)
Optimización de regímenes tributarios	Ingresos fiscales	Propuesta de creación de régimen intermedio entre el Régimen General y el Nuevo RUS.	0.14%	0.14%
Modificación al Impuesto a la Renta de Personas Naturales	Ingresos fiscales	Modificación de deducción de 7 UIT "fijas" a 4 "fijas" + 3 sujetas a comprobantes de pago. Modificación de tasa impuesto a rentas de capital	0.3%	0.3%
Alineamiento ISC a objetivos ambientales	Ingresos fiscales	Alinear alícuotas del ISC con el fin de mitigar externalidades negativas en temas de salud y medio ambiente.	0.1%	0.5%
Medidas de combate al incumplimiento tributario	Ingresos fiscales	Medidas que buscan reducir el incumplimiento tributario considerando acciones de fiscalización, combate a evasión y elusión, eficiencia en los sistemas tributarios, entre otros.	0.5%	0.5%
Otras medidas	Ingresos fiscales	Incluye el fortalecimiento a la recaudación de impuesto predial y racionalización de gastos tributarios	0.5%	0.5% - 1.0%
Total ingresos fiscales <u>sin</u> modificación de tasa IGV			1.5%	1.9% - 2.4%
Modificación tasa IGV	Ingresos fiscales	Propuesta de incremento en 1 punto porcentual en la tasa del Impuesto General a las Ventas (IGV)	0.30%	0.30%
Total ingresos fiscales <u>incluyendo</u> modificación de tasa IGV			1.8%	2.2% - 2.7%
Ordenamiento de remuneraciones	Gasto público	Políticas de ordenamiento de las remuneraciones del sector público para generar ganancias de eficiencia	0.25%	0.25% - 1.1%
Total ingresos y gasto público			2.0%	2.5% - 3.8%

Descripción de medidas

Descripción de medidas

Ingresos fiscales – Regímenes tributarios para pequeños negocios

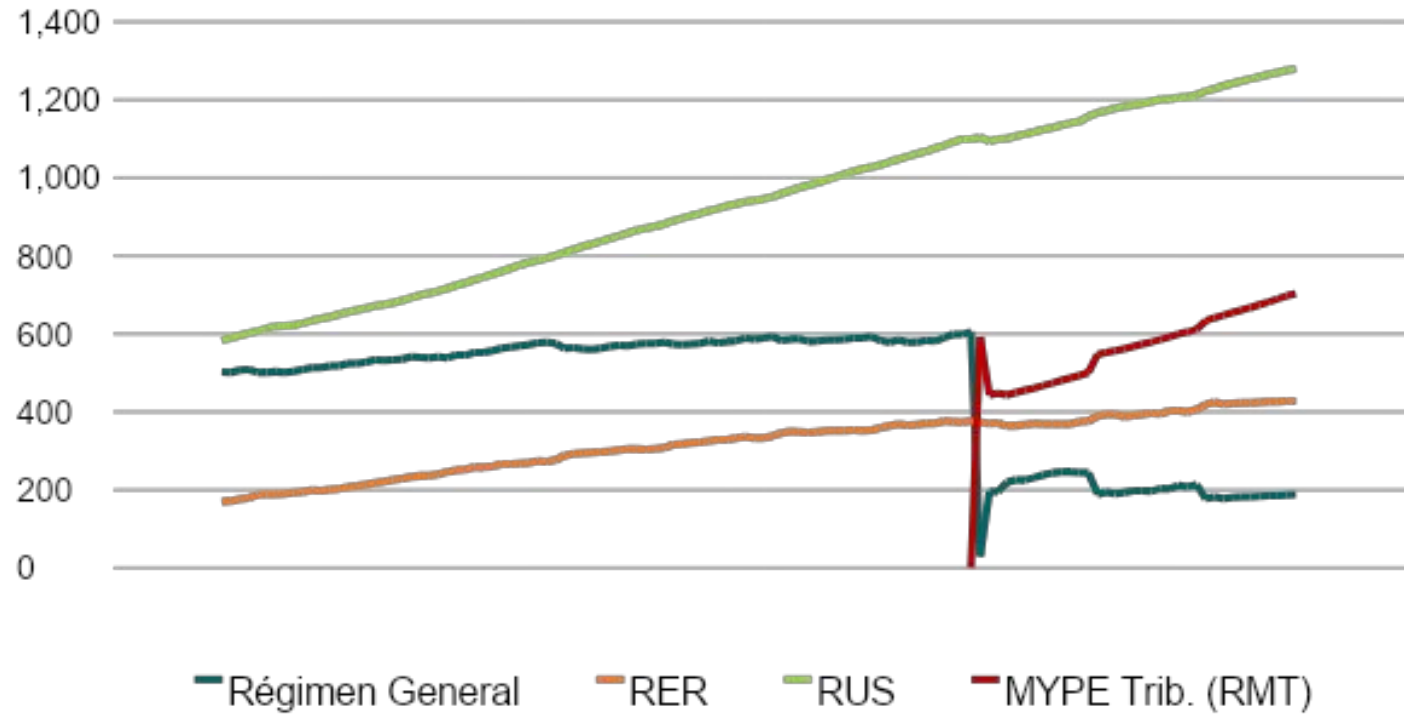
Problemática	Objetivo	Acciones
<ul style="list-style-type: none"> • Compleja arquitectura tributaria que deriva en arbitraje, subdivisión de negocios, evasión y poco atractivo para la formalización 	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificar el cumplimiento tributario, reducir costos a la tributación y promover la formalización 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplificar hacia 3 regímenes de renta empresarial donde un régimen intermedio reemplazaría al RER y al RMT ✓ Umbrales buscarían equilibrio entre los regímenes. La base del impuesto del nuevo régimen sería la utilidad (bajo flujo de caja) y con una tasa menor a la del Régimen General ▪ Impacto fiscal estimado: 0.14% del PBI



Descripción de medidas

Ingresos fiscales – Regímenes tributarios para pequeños negocios

Contribuyentes inscritos según régimen tributario
(Miles de contribuyentes)



Descripción de medidas

Ingresos fiscales – Otorgar mayor progresividad al IR personal

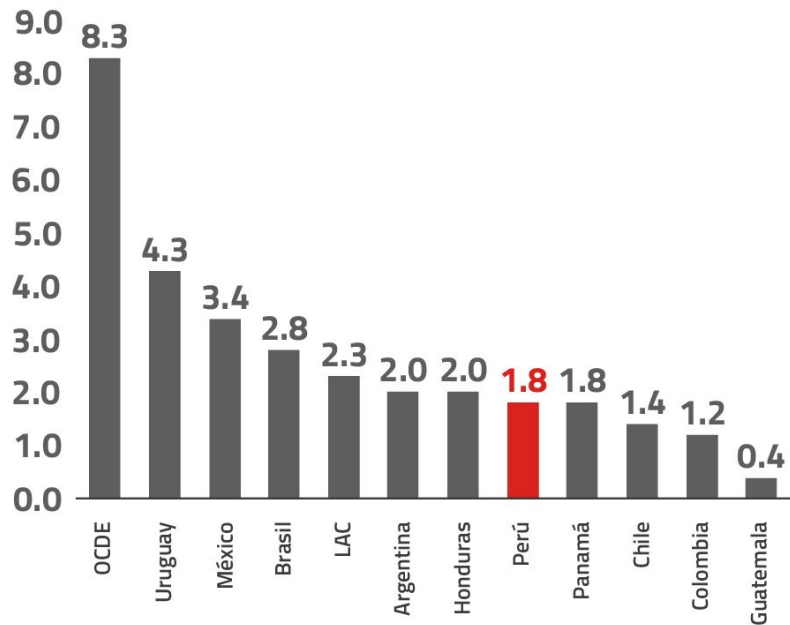
Problemática	Objetivo	Acciones
<ul style="list-style-type: none"> Existen múltiples exenciones, deducciones y concesiones que, además de estar desalineados con otros países de la región y aquellos de la OCDE, excluyen a cerca del 80% de los contribuyentes 	<ul style="list-style-type: none"> Otorgar una mayor progresividad a la estructura tributaria y ampliar la base permitiendo una mayor participación de contribuyentes 	<ul style="list-style-type: none"> Modificación del tramo de inafectación del impuesto a la renta personal hacia 4 UIT y mantener 3 UIT que permitan una deducción adicional sujeto a gastos diversos Evaluar el incremento de la tasa general aplicable a las rentas de capital Impacto fiscal: aproximadamente 0.3% del PBI



Descripción de medidas

Ingresos fiscales – Otorgar mayor progresividad al IR personal

Latinoamérica: Recaudación impuesto personal 2018 (% del PBI)

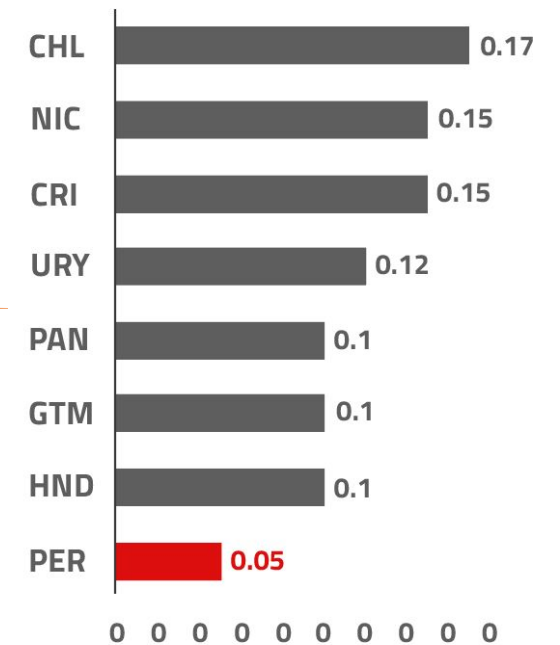


Perú: Distribución de contribuyentes e ingresos de rentas del trabajo

Intervalo de UIT	Contribuyentes		
	Total	Participación (%)	Part. Acum. (%)
[0 - 1]	1,390,781	19.2	19.2
[1 - 2]	823,602	11.4	30.6
[2 - 3]	1,016,900	14.0	44.6
[3 - 4]	918,003	12.7	57.3
[4 - 5]	620,084	8.6	65.8
[5 - 6]	454,365	6.3	72.1
[6 - 7]	438,728	6.1	78.2
[7 - 8]	274,855	3.8	81.9
[8 - 9]	200,030	2.8	84.7
[9 - 10]	148,982	2.1	86.8
[> 10]	959,136	13.2	100.0

78.2% de contribuyentes bajo tramo de inafectación

Tasa general impuesto a las rentas de capital (%)



Descripción de medidas

Ingresos fiscales – Fortalecer la recaudación del impuesto predial

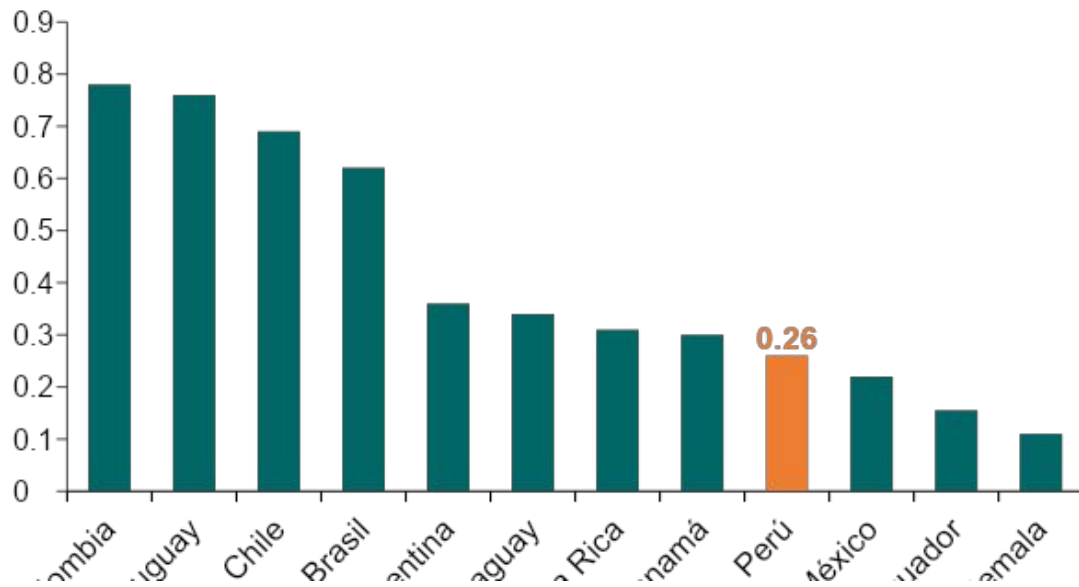
Problemática	Objetivo	Acciones
<ul style="list-style-type: none"> La recaudación es de las más bajas de la región, las tasas son más bajas que en nuestros pares de la región y existe un retraso importante entre el valor de autovalúo de predios y los valores de mercado 	<ul style="list-style-type: none"> Incrementar la eficiencia en la gestión y cobranza del impuesto a través del uso de capacidad instalada y acompañamiento; así como brindar mayor progresividad al sistema tributario 	<ul style="list-style-type: none"> Impulsar las tareas de las tareas de valuaciones, registros y catastros nacionales de predios bajo una entidad especializada Fortalecer, capacitar y acompañar a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales Actualización gradual de valores arancelarios de terrenos y edificación hacia consideración de valor de mercado Impacto fiscal: 0.3% - 0.5% del PBI



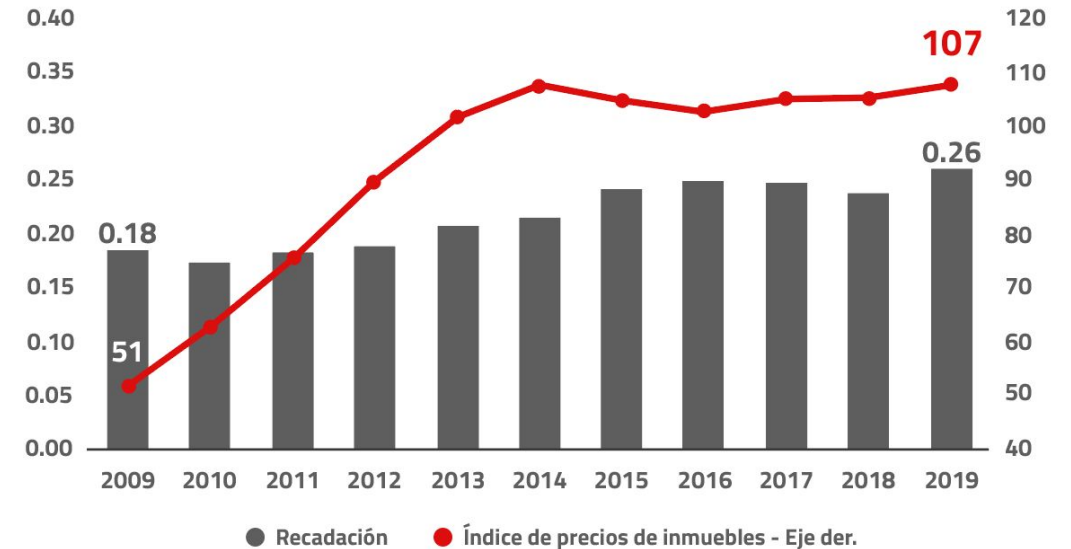
Descripción de medidas

Ingresos fiscales – Fortalecer la recaudación del impuesto predial

Latinoamérica: Recaudación impuesto predial 2018
(% del PBI)



Perú: Recaudación impuesto predial e Índice de precio de inmuebles
(% del PBI e índice)



Descripción de medidas

Ingresos fiscales – Racionalización de gastos tributarios

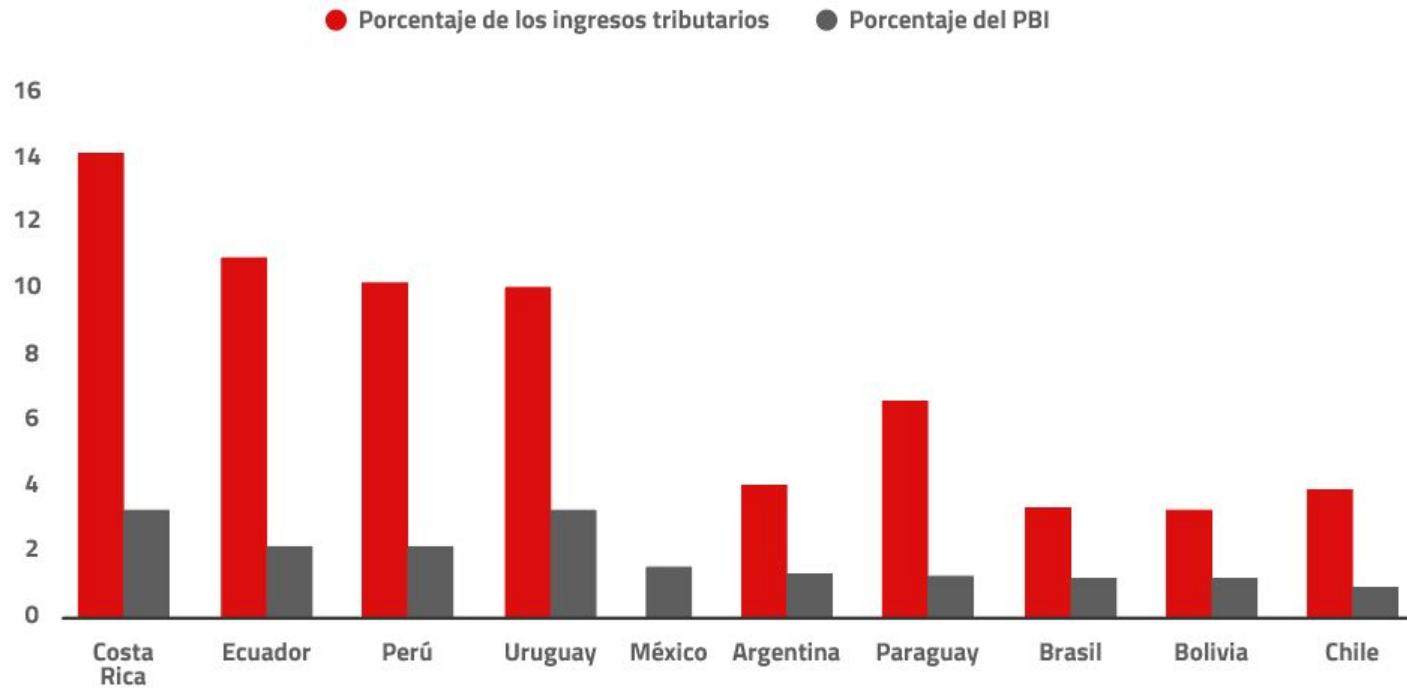
Problemática	Objetivo	Acciones
<ul style="list-style-type: none"> El número de gastos tributarios ha permanecido prácticamente inalterado en los últimos años y están por encima que nuestros pares de la región. Esto erosiona la base fiscal, genera incentivos inadecuados; y menoscaba un mayor control y transparencia fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> Incrementar los ingresos permanentes reduciendo el incumplimiento ineficiencia e inequidad tributaria, así como fortalecer la transparencia y rendición de cuentas sobre el uso los recursos públicos 	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de gastos tributarios con ausencia de justificación económica y, posteriormente, a su racionalización Impacto fiscal limitado: 0.05% - 0.1% del PBI



Descripción de medidas

Ingresos fiscales – Racionalización de gastos tributarios

Latinoamérica: Gastos tributarios 2016 o último año disponible
(% del PBI)



Descripción de medidas

Ingresos fiscales – Racionalización de gastos tributarios

- Los 10 principales gastos tributarios de acuerdo al MEF son:

Ranking	Gasto tributario	Potencial		Corto plazo	
		Millones de soles	% del PBI	Millones de soles	Millones de soles
1	Exoneración IGV productos agrícolas	3,758	0.5	939	0.1
2	Exoneración IGV amazonía	2,138	0.3	570	0.1
3	Inafectación IGV importación y prestación de servicios por instituciones educativas públicas y privadas	1,295	0.2	1,295	0.2
4	Inafectación IRPN personas CTS	1,132	0.1	1,132	0.1
5	Restitución arancelaria Drawback	680	0.1	680	0.1
6	Inafectación IGV pólizas de seguro de vida	651	0.1	651	0.1
7	Inafectación a servicios de crédito por Bancos	557	0.1	557	0.1
8	Tasa de 15% IR a sector agropecuario	451	0.1	451	0.1
9	Exoneración IGV servicios de transporte público	409	0.1	409	0.1
10	Exoneración IR a asociaciones y fundaciones sin fines de lucro	401	0.1	401	0.1
Total		11,472	1.5	7,086	0.9



Descripción de medidas

Ingresos fiscales – Alinear ISC con respecto a externalidades negativas

Problemática	Objetivo	Acciones
<ul style="list-style-type: none"> Perú ha sido de los países que ha registrado el mayor retroceso en recaudación por ISC. Esto estaría perjudicando la capacidad del país para desincentivar el consumo de productos que generan externalidades negativas individuales, sociales y/o medioambientales 	<ul style="list-style-type: none"> Alinear la determinación de las alícuotas del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) para mitigar las externalidades negativas en cuanto a salud y medio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluar un alineamiento del ISC que incluya cálculos actualizado de las externalidades negativa a la salud y el medio ambiente Impacto fiscal limitado: 0.1% - 0.3% del PBI



Descripción de medidas

Ingresos fiscales – Alinear ISC con respecto a externalidades negativas

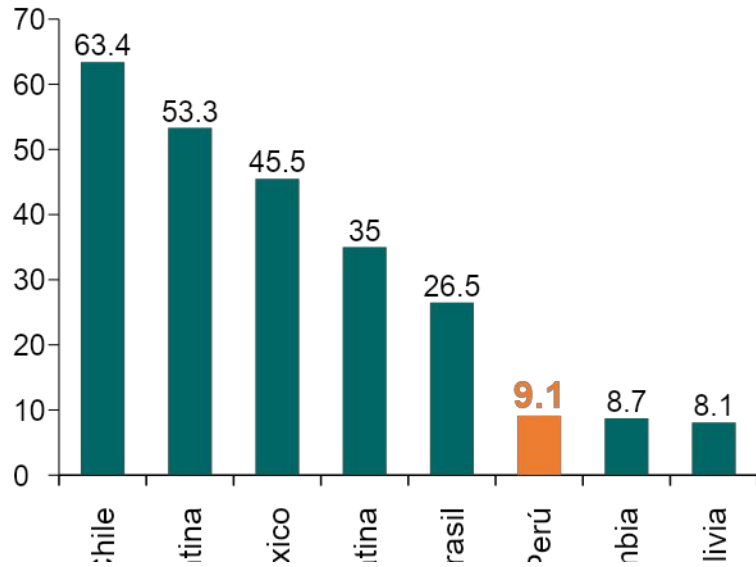


*Nota: Para Perú se utiliza el dato de recaudación de 2019.

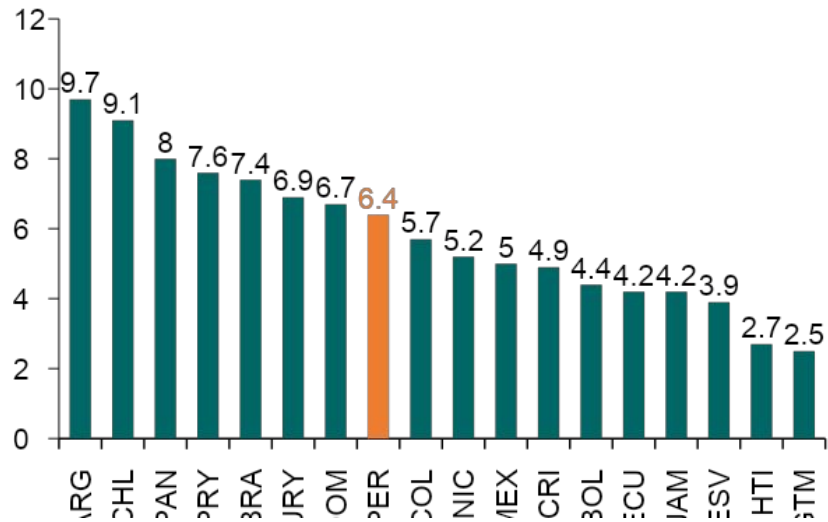
Descripción de medidas

Ingresos fiscales – Alinear ISC con respecto a externalidades negativas

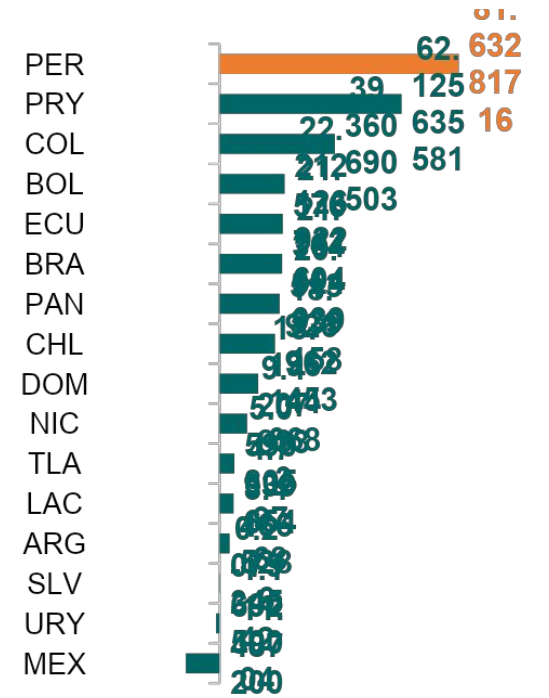
Porcentaje del gasto en salud asociado al tabaquismo recuperado mediante impuestos
(Porcentaje)



Consumo registrado y no registrado de alcohol
(En litros per cápita, 2016-2018)



Variación en emisiones de CO2
(Per cápita, 2006-2016)



Descripción de medidas

Ingresos fiscales – **Modificación de tasas del Impuesto General a las Ventas**

Problemática	Objetivo	Acciones
<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer los sistemas de protección social resulta retador dado el contexto de una economía altamente informal y con características estructurales que generan limitaciones en la capacidad del Estado para el financiamiento de reformas a través de la tributación a los ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> Alinear la generación de ingresos permanentes con el financiamiento de gastos permanentes y aprovechar las características del IGV, tributo que cuenta con una base tributaria mas amplia y una mayor eficiencia relativa en cuanto a su cobro, para llevar a cabo el financiamiento de dichas reformas. Además, se estima que el impacto en el crecimiento económico sería limitado 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluar la modificación de la tasa del impuesto general a las ventas de forma que permita que los recursos obtenidos puedan financiar el despliegue de reformas en beneficio de los ciudadanos Impacto fiscal: 0.3% del PBI



Descripción de medidas

Ingresos fiscales – **Modificación de tasas del Impuesto General a las Ventas**

- **El impacto en el PBI no sería muy significativo** ya que los multiplicadores fiscales para los ingresos no son muy elevados. Estos se encuentran en un rango de 0 y -0.44 bajo diversos estudios.

Multiplicador del IGV (o de ingresos fiscales)

	Estimación MEF (2016)	Rossini y Otros	Sánchez y Galindo	Restrepo		FMI	
				Chile	Colombia	EE.UU.	UE
Multiplicador	-0.19	-0.44	-0.20	-0.40	0.00	-0.10	-0.20

Nota: Estimaciones de Rossini y otros, Sánchez y Galindo y Restrepo son sobre los ingresos fiscales.

Estimación del FMI es sobre el IVA.



Descripción de medidas

Gasto público – Ordenamiento de remuneraciones en el sector público

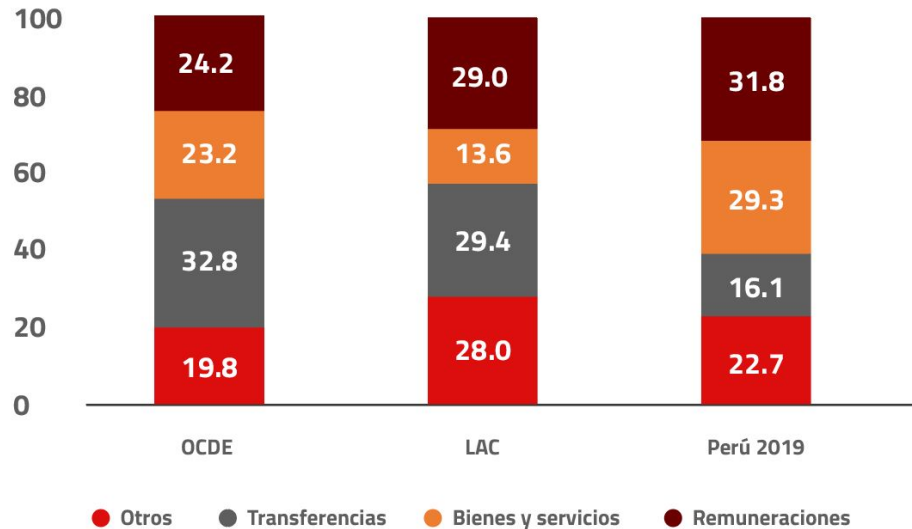
Problemática	Objetivo	Acciones
<ul style="list-style-type: none"> • Existe potencial para generar ahorros fiscales mediante mejoras en el ordenamiento de las remuneraciones públicas. Además, este rubro ha sido el componente de gasto que más se ha incrementado en el periodo 2008-2019, por lo que se requiere una evaluación sobre su efectividad. • Esto hace parte por los ahorros de hasta 2% del PBI adoptando mejoras en la gestión pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con información integral, adecuada y oportuna para una mejor toma de decisiones respecto a los recursos públicos, así como generar ganancias de eficiencia que equilibren los costos remunerativos con la calidad de la provisión de bienes y servicios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impulsar el avance, la cobertura y fortalecimiento de la planilla electrónica ▪ Fortalecer la centralización de la gestión de los recursos humanos públicos que permita realizar un seguimiento continuo ▪ Promover la transparencia, el monitoreo y el control mediante evaluaciones y auditorias institucionales ▪ Impacto fiscal: 0.25% del PBI



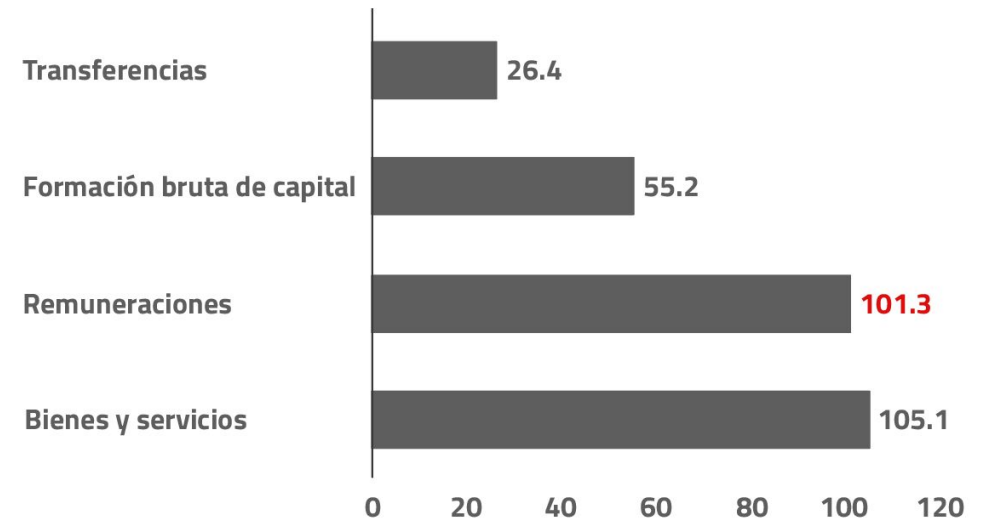
Descripción de medidas

Gasto público – Ordenamiento de remuneraciones en el sector público

Estructura del gasto no financiero del Gobierno General
2015-2016
(% del total)



Perú: Variación por componente de gasto
2008-2019
(Var. % real)



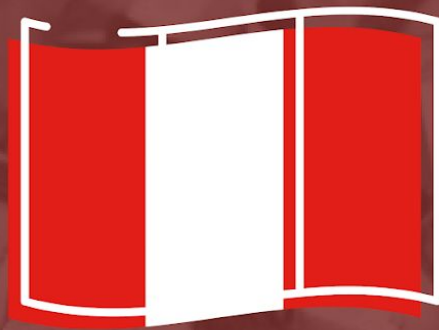
Descripción de medidas

Calidad legislativa – Creación de una oficina de estudios económicos en el Congreso de la República

Problemática	Objetivo	Acciones
<ul style="list-style-type: none"> • Más del 90% de proyectos de ley presentados en el periodo legislativo 2020-2021 poseen un análisis técnico insuficiente y/o deficiente • El 48.6% de proyectos de ley aprobados en el presente año fueron exonerados del trámite regular de pasar por una comisión dictaminadora 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora en la calidad regulatoria de las iniciativas legislativas que permite: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover transparencia & rendición de cuentas ▪ Credibilidad e información para mejorar los procesos dentro del marco de la política fiscal ▪ Simplificar elementos complejos de los proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crear una oficina de estudios económicos en el Congreso de la República que cuente con carácter autónomo e independiente ▪ Dicha oficina se encargará de la revisión del sustento técnico de las iniciativas legislativas ▪ Impacto fiscal significativo dado los potenciales costos de no implementar la medida



#PropuestasDelBicentenario



PROPUESTAS DEL BICENTENARIO

 INSTITUTO

