

# Artículo de coyuntura

Escribe: Pilar Arroyo R.P.

## **LA REFORMA TRIBUTARIA: IMPERATIVO DE JUSTICIA SOCIAL**

El 27 de octubre el gobierno, a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107 de la Constitución, ha solicitado al Congreso le otorgue la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica, por un periodo de 120 días calendario.

Este tipo de pedido también lo realizaron los gobiernos anteriores y les fue otorgado. Recordemos que los decretos leyes que el Ejecutivo da al amparo de esta autorización pueden ser luego revisados, modificados y/o anulados por el Congreso. El Ministro de Economía, Pedro Francke, señaló que “en términos de trámite parlamentario es más sencillo para el Congreso corregir o derogar una ley tributaria que aprobar una”<sup>1</sup>. Debido a razones de espacio nos centraremos solo en lo referente a la reforma tributaria.

### **EL MUNDO POST PANDEMIA EXIGE AUMENTAR IMPUESTOS A LOS QUE MÁS TIENEN**

Luego de la pandemia del COVID-19 diversas instituciones y personas, a nivel mundial, están planteando la necesidad de aumentar los impuestos a los que más ganan para financiar un mayor gasto público, que permita afrontar los problemas estructurales de desigualdad y pobreza que la pandemia visibilizó y agudizó; así como también para afrontar las consecuencias de la misma. El objetivo es aumentar la inversión pública para garantizar servicios básicos en educación, salud, conectividad (reconocido como un nuevo derecho humano), infraestructura, etc.

Tanto el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otros organismos internacionales han señalado que mientras millones de empleos se perdieron, afectando la economía de la mayoría de hogares de clase media y popular, que tardarán una década en recuperarse; las grandes fortunas recuperaron sus pérdidas debidas al COVID-19 en nueve meses y han continuado aumentándolas. La misma situación se dio en nuestro país. El portal Ojo

---

<sup>1</sup> ) MEF: con facultades tributarias se buscará “cobrarle a los que siempre no pagan”. Diario *Gestión*, 7 de noviembre 2021.

Público señala que “Como en gran parte del mundo, en Perú, los dueños de las corporaciones más importantes tampoco vieron afectadas sus fortunas durante la actual crisis, considerada la peor recesión del último siglo”<sup>2</sup>. Es por eso que ha entrado con fuerza en la agenda mundial la necesidad de aumentar los tributos a los que más tienen.

Por ejemplo, en su informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Secretario General, Antonio Guterres, señaló que “Ha llegado la hora de reforzar la cooperación mundial para promover la integridad financiera abordando **la evasión de impuestos endémica y las tácticas agresivas de elusión fiscal**, así como los flujos financieros ilícitos. Con medidas encaminadas a aumentar la equidad, como un impuesto mínimo global sobre sociedades y los impuestos solidarios, se indicaría claramente a las empresas privadas y las personas más ricas, que son quienes más se benefician de los modelos económicos actuales, que tienen que contribuir al bien público tanto a nivel nacional como mundial”<sup>3</sup>.

Del mismo parecer es la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). Ellos señalan “la crisis dejó en claro que la política fiscal vuelve a ser la herramienta para enfrentar choques sociales y macroeconómicos. Para ello es necesario aumentar la recaudación tributaria, mediante la eliminación de espacios de evasión<sup>4</sup> y elusión<sup>5</sup> tributaria que alcanzan 6,1% del PBI<sup>6</sup> (de la región). Asimismo, hay que consolidar el impuesto a la renta a personas físicas y corporaciones, y extender el alcance de los impuestos sobre el patrimonio y la propiedad, a la economía digital, así como correctivos, como impuestos ambientales y relacionados con la salud pública”<sup>7</sup>.

Por su parte Vitor Gaspar, director del Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) sostiene que “Los Gobiernos deben tomar medidas

---

<sup>2</sup>) Elizabeth Salazar Vega [Empresas peruanas que controlan mercados facturaron millones en pandemia | Ojo Público \(ojo-publico.com\)](#) , 8 de noviembre 2021.

<sup>3</sup>) *Nuestra Agenda Común*. Informe del Secretario General (Naciones Unidas, 2021) p.49. Negritas del original.

<sup>4</sup>) La evasión tiene que ver con mecanismos que usan los contribuyentes para evitar el pago de impuestos (no entregar recibos o facturas, hacer figurar un monto menor al pactado) etc.; lo cual viola la ley y es claramente ilegal.

<sup>5</sup>) La elusión se refiere a que el contribuyente, con ayuda mayormente de abogados tributaristas o contadores hace aparecer menores ganancias a declarar y/o mayores gastos a deducir, con lo que se logra pagar un menor monto de impuestos. Epifanio Baca, la define “como el aprovechamiento de los vacíos y ambigüedades existentes en el marco legal con el fin de evitar o reducir el pago de impuestos, sin que ello califique como con acto ilegal. Pero es un tipo de fraude fiscal”.

<sup>6</sup>) Recordemos que el Producto Bruto Interno es toda la riqueza que un país produce en bienes y servicios durante un año.

<sup>7</sup>) *La pandemia desde América Latina. Nueve tesis para un balance provisorio* Nueva Sociedad N°291 (enero-febrero de 2021) p.96. Se puede bajar de [www.nuso.org](http://www.nuso.org)

para mejorar el cumplimiento tributario, y evaluar la aplicación de impuestos más altos para los grupos más acaudalados y las empresas más rentables”<sup>8</sup>.

## LA PROPUESTA DEL MEF

La propuesta de reforma tributaria presentada por el Ministro de Economía al Parlamento ha sido asesorada por el Fondo Monetario Internacional y las medidas van en la línea que hoy impulsan a nivel mundial tanto el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y hasta el Foro Económico de Davos, que reúne a la élite económica mundial. Sin embargo, aquí la reacción ha sido histérica, tanto por miembros de la oposición, la mayoría de representantes del empresariado, y los opinólogos de la derecha liberal, ni qué decir de los de extrema derecha.

Según diversas entrevistas dadas por el titular del MEF, Pedro Francke, el objetivo de la reforma no sería “cobrarle a los que siempre pagan, sino a los que siempre no pagan”, (entrevista con RPP), así como también lograr que tributen más los que más ganan. Hoy la mayoría de la recaudación en nuestro país es a través de impuestos indirectos, sobre todo el Impuesto General a las Ventas (IGV) que grava el consumo, donde todos pagan por igual, ya sea ganen 25,000 o 1000 al mes, lo que no es justo. Por eso se dice que tenemos una estructura tributaria regresiva, sumamente injusta.

Para hacerla progresiva deberíamos hacer que paguen más los que más ganan a todo nivel. Es por eso que la mayoría de medidas de aumento de la tributación están dirigidas al decil de la población peruana de más altos ingresos y no es cierto que se vaya a afectar ni a la clase media ni a los sectores populares. Sin embargo, la campaña mediática ya llenó de pánico a ambos.

Se ha objetado que las medidas tributarias propuestas buscan aumentar los impuestos solo a los que ya tributan, pero el aumento se dará solo para aquellos que más ganan. Por ejemplo, el aumento de impuestos a la propiedad de los vehículos de alta gama y a las embarcaciones de recreo está dirigido solo a los millonarios.

En el caso de las rentas que se perciben por alquileres, el titular del MEF señaló que la idea es ir hacia un régimen escalonado, reemplazando el régimen actual donde se paga 5% del total del alquiler si tienes una propiedad o 20 propiedades. Francke afirma “Si tienes un ingreso de S/ 30,000 mensuales por alquileres, te corresponde pagar más. La idea es cambiar el sistema, de un sistema que afecta a todos por igual, a un sistema que aligera, le quita la carga a la gran mayoría que tiene un alquiler o dos y sí cobrar más a los que tienen un gran negocio de alquiler de oficinas. Esos queremos que paguen más”. También ha dicho que los que reciban por este concepto 2,566 soles al mes no pagarán el impuesto a los alquileres.

Se propone aumentar el impuesto a los dividendos, Chile ya lo ha implementado sin mayores problemas. Así como también incrementar escalonadamente el impuesto a

---

<sup>8</sup>) Tomado de José de Echave “El multilateralismo tributario”, 22 de abril 2021.

la renta a aquellos que ganen más de 300,000 anuales, es decir 25,000 mensuales. Según Francke esto es el 0.5% de los contribuyentes.

Paul Maquet Valdeavellano<sup>9</sup>, de la ONG CooperAcción sostiene al respecto que “la realidad social del país es tan inequitativa, que el 75% de la población percibe ingresos totales de máximo S/ 2,200” y nos presenta el siguiente cuadro:

Ingresos ENAHO 2020 (ocupación principal + secundaria)		Hombre	Mujer	Total
Ingresos promedio (principal + secundario)		S/ 1,799	S/ 1,768	S/ 1,784
Hasta cuanto gana el 50% de la población		S/ 1,160	S/ 900	S/ 1,000
Percentiles	10	S/ 260	S/ 240	S/ 245
	20	S/ 360	S/ 288	S/ 360
	25	S/ 450	S/ 400	S/ 420
	30	S/ 600	S/ 470	S/ 510
	40	S/ 915	S/ 650	S/ 750
	50	S/ 1,160	S/ 900	S/ 1,000
	60	S/ 1,400	S/ 1,130	S/ 1,340
	70	S/ 1,730	S/ 1,600	S/ 1,700
	75	S/ 2,300	S/ 2,200	S/ 2,200
	80	S/ 2,605	S/ 2,400	S/ 2,500
	90	S/ 3,800	S/ 4,700	S/ 4,500
	95	S/ 6,000	S/ 6,700	S/ 6,630
	96	S/ 8,000	S/ 7,000	S/ 7,000
	97	S/ 8,800	S/ 8,000	S/ 8,000
	98	S/10,900	S/10,000	S/ 10,000
	99	S/11,800	S/10,000	S/ 11,800

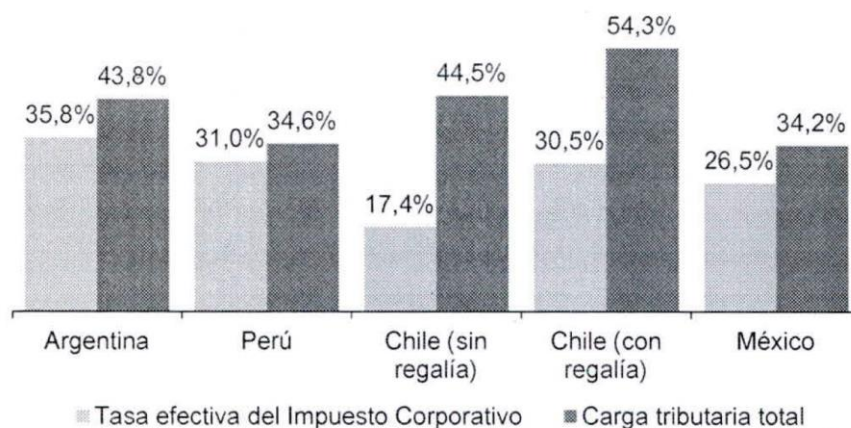
Fuente: ENAHO. Elaboración: Kely Alfaro (@waitasumaq)

Además, se propone aumentar los impuestos a la minería cuando tengan sobreganancias, fruto del aumento del precio de los minerales a nivel internacional. Francke dijo que “cuando tengan esas ganancias extraordinarias se puede cobrar un mayor impuesto, hay que tener cuidado de que cuando no tengan muchas ganancias no, pues no queremos afectar la competitividad de ese sector”. Esta propuesta se basa tanto en la actual alza del precio de los minerales que exportamos, como de estudios que

<sup>9</sup>) “Los impuestos, un tema de justicia” 2 de noviembre de 2021. Se puede bajar de [Los impuestos: un tema de justicia - CooperAcción | CooperAcción \(cooperaccion.org.pe\)](#)

comparan la carga tributaria de la minería peruana con otros países latinoamericanos, como se muestra a continuación:<sup>10</sup>

### Carga tributaria de la minería



Fuente: Estudio encargado por el Consejo Minero A.G. a EY Chile (Junio 2020)

Igualmente se propone cobrar impuestos a los proveedores de servicios digitales (Netflix, Spotify, Disney Plus y otros). Argentina, Uruguay, Chile, Colombia y México ya lo han implementado, sin que esto haya significado aumentar el precio a los consumidores. En una entrevista en el diario La República el Presidente de la Sociedad Nacional de Industrias (SIN), Ricardo Márquez, muestra su acuerdo con dicha medida<sup>11</sup>.

También lo que se busca con la reforma tributaria es mejorar los mecanismos administrativos para asegurar la recaudación. Por ejemplo, el Ministro Francke señala, en el artículo del diario Gestión citado anteriormente, que existen casos de empresas que no cumplen con sus impuestos y que inician largos juicios de 20 años. Nos dice que “Lamentablemente, el trámite, las reglas, dificultan el establecer un control más estricto sobre estos temas, o por ejemplo, con las facturas falsas hay muchas empresas o muchos sectores que hacen esta trampa. Hay que establecer un mecanismo especial para tratar de controlar estas facturas falsas, que se está planteando en la ley”.

Por otro lado, la propuesta de reforma tributaria busca avanzar en la ampliación de la base tributaria mediante la “simplificación de regímenes tributarios; dotar a la SUNAT de la facultad de inscribir de oficio en el RUC a personas que operan habitualmente vendiendo bienes u ofreciendo servicios sin estar inscritos; modificar el umbral para el uso de medios de pago financieros y masificar el uso de la

<sup>10</sup> ) Cuadro tomado de la página 22 del *Proyecto de ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica*, presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas al Congreso.

<sup>11</sup> ) Entrevista de Fernando Cuadros a Ricardo Márquez, Presidente de la SIN, en *La República* 7 de noviembre del 2021.



bancarización”<sup>12</sup>. El objetivo es incorporar a 2,5 millones de nuevos contribuyentes, para lo cual se aumentarán los incentivos para emitir comprobantes de pago y reducir los costos económicos y de tiempo para cumplir con sus obligaciones tributarias.

Ricardo Márquez, Presidente de la SNI, muestra su acuerdo con esta medida en la entrevista citada anteriormente. Afirma que “El hecho de que se haga ahora un sistema único para la pequeña empresa y que, de esa manera, esta vaya escalando de acuerdo a su capacidad empresarial es bueno porque va a encausar a la pequeña empresa a crecer (...) es positivo para la ampliación de otros aportadores de impuestos”.

## LA PRESIÓN TRIBUTARIA ACTUAL

La propuesta de reforma tributaria presentada por el Ejecutivo tiene en cuenta que nuestra recaudación tributaria es una de las más bajas del mundo. Según el Boletín Actualidad Minera “El Perú figura en el ranking de los 10 países en el mundo con menor presión tributaria”<sup>13</sup>. Hay discrepancias sobre su real dimensión, se manejan varias cifras. Francke habló que nuestra presión tributaria (nombre técnico que se da al cobro de impuestos) es de alrededor del 15% del Producto Bruto Interno (PBI). Otros la sitúan en el 14% del PBI<sup>14</sup>, otros en 16,6%<sup>15</sup> y otros hasta en 20% del PBI<sup>16</sup>.

En cambio, la presión tributaria promedio de América Latina es 22.9% y el del club de países ricos al cual aspira ingresar el Perú, el de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es de 33.8% del PBI. Por eso, el anterior Ministro de Economía Waldo Mendoza decía que era “fundamental elevar la presión tributaria para financiar un gasto de mayor calidad, cerrar brechas sociales e impulsar nuevos motores productivos para un crecimiento sostenido”<sup>17</sup>.

Pero, además, en el Perú tenemos altos índices de elusión y evasión Francke ha señalado que la evasión equivale al 8% del PBI; es decir, es tres veces el presupuesto de salud, y dos veces el presupuesto de educación; y que los que evaden y/o eluden son sobre todo los grandes contribuyentes.

---

<sup>12</sup>) José de Echave ¿Es el momento?, CooperAcción, 10 de noviembre 2021.

<sup>13</sup>) Editorial de *Actualidad Minera del Perú*, agosto 2021.

<sup>14</sup>) Editorial *Actualidad Minera del Perú*, agosto 2021.

<sup>15</sup>) Germán Alarco Entrevista de Rumi Cevallos Flórez en *La República*, 30 de octubre de 2021.

<sup>16</sup>) Cf. Marisa Glave “Justicia Fiscal” *La República* 29 de octubre 2021 y Jorge Chávez Álvarez, Presidente Ejecutivo de Maximixe en “Reforma o Antireforma tributaria”

<sup>17</sup>) *Economía Peruana: la agenda pendiente tras el bicentenario. Resumen del Foro por el Bicentenario del Ministerio de Economía y Finanzas*, Prólogo. Se puede bajar de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/resumen\\_Foro\\_BicentenarioMEF2021.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/resumen_Foro_BicentenarioMEF2021.pdf)

Por eso, entre las medidas propuestas destaca la siguiente novedad “en línea con la lucha contra la evasión y elusión tributaria, se plantea introducir sanciones administrativas para aquellos asesores tributarios que comprobablemente cumplen un papel activo en la realización o facilitación de conductas elusivas, pues estas frecuentemente son diseñadas por los asesores para sus clientes”<sup>18</sup>. Esta propuesta explicaría en gran parte las ácidas críticas provenientes del sector cercano a los abogados tributaristas y a los contadores, quienes ganan muy bien en este tipo de asesorías, sin tener hasta la fecha ninguna responsabilidad administrativa ni penal.

## **NO SERÁ FÁCIL**

Dada la difícil coyuntura política, donde tenemos un gobierno jaqueado por la ultra derecha y la ultra izquierda, con el entusiasta apoyo de los medios de comunicación inconstitucionalmente concentrados, vemos muy difícil que la solicitud del Ejecutivo sea aprobada. Sin embargo, nos parece positivo que el tema haya entrado a la agenda, pues plantea un problema central de justicia social.

El economista Germán Alarco, recientemente nombrado director del Banco Central de Reserva (BCR) afirma que “El Congreso debe actuar pensando en el país y no en atender intereses particulares de quienes no quieren que se eleve la presión tributaria. Si queremos servicios públicos de calidad para todos, tenemos que subir la recaudación. Eso es ineludible (...) Este paquete de reforma generaría S/ 12.000 millones adicionales al año y es entre 1,5 y 1,8% del PBI”<sup>19</sup>.

Nos parece que es importante que la sociedad civil entre a tallar en este tema que tiene que ver con la justicia tributaria. Hay que destacar las cosas buenas de esta propuesta de reforma, como las medidas que buscan avanzar en la progresividad de los impuestos, así como aquellas medidas que buscan acabar con la opacidad tributaria, y combatir la elusión y la evasión que tanto daño le hacen al país. Por ello, es urgente combatir la desinformación sobre el tema, impulsada por quienes se niegan a asumir su responsabilidad con el país; así como también articular y movilizar las voces a favor de la reforma tributaria.

Ante la eventual negativa del Congreso a dar las facultades para legislar en materia tributaria propuesta por el Ejecutivo solo le queda al gobierno el lento procedimiento de presentar proyecto por proyecto al Congreso, buscando el máximo apoyo popular en cada caso.

Lima, 12 de noviembre 2021

---

<sup>18</sup> ) *Proyecto de ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica...* p.29.

<sup>19</sup>) Germán Alarco Entrevista de Rumi Cevallos Flórez en *La República*, 30 de octubre de 2021.