



PERÚ

INFORME TÉCNICO—PROPUESTAS PARA LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2022: RÉGIMEN FISCAL DEL SECTOR MINERO, GANANCIAS DE CAPITAL E IGV A LOS SERVICIOS DIGITALES

Marzo 2022

Este informe de asistencia técnica sobre Perú fue preparado por un equipo de funcionarios del Fondo Monetario Internacional. Se basa en la información disponible en el momento en que se completó el documento en diciembre de 2021.

Para solicitar ejemplares de este informe, diríjase a

International Monetary Fund • Publication Services

PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090

Teléfono: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201

Correo electrónico: publications@imf.org Página web: <http://www.imf.org>

Precio por ejemplar: USD 18,00

**Fondo Monetario Internacional
Washington, D.C.**

Perú

Propuestas para la reforma tributaria de 2022: régimen fiscal del sector minero, ganancias de capital e IGV a los servicios digitales

Roberto Schatan, Eduardo Camero, Juan Carlos Guajardo, Victor Mylonas y Ricardo Villalobos



Informe Técnico

Diciembre 2021

ÍNDICE

ABREVIATURAS	6
PREFACIO	7
RESUMEN EJECUTIVO	8
I. INTRODUCCIÓN	13
II. RÉGIMEN FISCAL DEL SECTOR MINERO	14
A. La minería en Perú	14
B. Historia reciente del régimen fiscal minero en Perú	17
C. Evaluación del régimen fiscal para la minería	18
D. Análisis FARI del régimen fiscal minero en Perú	23
E. Análisis FARI comparativo de regímenes fiscales mineros en Perú y otros países mineros	25
F. Alternativas de modificación del régimen fiscal minero bajo consideración del gobierno de Perú	28
G. Otros aspectos tributarios aplicables a la minería en Perú	40
H. Parámetros fiscales en otros países mineros	42
III. IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE CAPITAL	47
A. Introducción	47
B. Arrendamiento	50
C. Ganancias de capital	53
D. Dividendos	60
E. Instrumentos de deuda e intereses	67
IV. IGV A LOS SERVICIOS DIGITALES	70
A. Introducción	70
B. La práctica internacional	70
C. La propuesta de la SUNAT	71
Referencias	82
RECUADROS	
1. Análisis de los regímenes fiscales de las industrias extractivas (FARI)	19
2. ¿A qué niveles de margen operativo aplica el piso de la Regalía?	33
3. Impuestos mineros basados en las ganancias en otros países mineros	44
4. Ingresos sujetos del IR en Perú (domiciliados) – por tipo de categoría	47
5. Impuesto a la enajenación de acciones en bolsa	57
FIGURAS	
1. Inversión Extranjera Directa, 2005–2018	15
2. Empleo en la minería (2009–2020)	16

3. Recaudación por gravamen específico a la minería, 2005–2020 _____	16
4. Recaudación total del sector de la minería _____	17
5. Tasas marginales y efectivas de la Regalía y el IEM _____	20
6. Recaudación, participación del gobierno y tasas de retorno a la inversión _____	23
7. Cambios en la carga fiscal ante variaciones en la rentabilidad del proyecto _____	24
8. Tasa impositiva efectiva promedio: Perú y otros países _____	26
9. Cambios en la carga fiscal sin descontar al variar la rentabilidad del proyecto _____	27
10. Perfiles de depreciación de activos, base del IR y recaudación por IR _____	29
11. Recaudación, participación del gobierno y tasas de retorno a la inversión _____	29
12. Efecto en la carga impositiva y retorno de la inversión de cambiar la base de la Regalía y el IEM _____	30
13. Efectos de no permitir la deducción de la Regalía y el IEM en la base del IR _____	31
14. Efectos de aumentar el piso de la Regalía _____	32
15. Efectos del paquete de medidas _____	34
16. Tasa impositiva efectiva promedio: Perú y otros países, distintos regímenes _____	34
17. Cambios en la carga fiscal sin descontar al variar la rentabilidad del proyecto _____	35
18. Tasas marginales y efectivas de la nueva parametrización de la Regalía y el IEM _____	36
19. Aplicación del piso de la Regalía para distintos niveles de margen operativo _____	36
20. Efectos de cambiar los parámetros de la Regalía y el IEM, bajo distintos escenarios _____	37
21. Tasa impositiva efectiva promedio: Perú y otros países, distintos regímenes _____	38
22. Cambios en la TIEP al variar la rentabilidad del proyecto _____	39
23. Rentas de Capital en el Total de Rentas de PN, 2020 _____	48
24. TEP sobre el Total de Rentas de 1a y 2a Categoría, 2020 _____	50
25. TEP del IR de 1a Categoría y Homologada a la Tarifa de 5a Categoría, 2020 _____	52
26. BVL: Montos Negociados Anuales - Renta Variable, 2003–2020 _____	58

TABLAS

1. Total de Ingresos Tributarios del Gobierno General, 2019 _____	13
2. Ingresos Tributarios del Gobierno Central _____	13
3. Posición de Perú en el ranking mundial de producción minera, 2020 _____	15
4. Tasas de depreciación para activos fijos en el Perú _____	19
5. Resumen de los elementos del régimen fiscal a la minería en Perú _____	22
6. Regímenes fiscales modelados en el análisis FARI _____	23
7. Países productores de cobre en el grupo comparativo _____	25
8. Principales características del impuesto sobre la renta corporativo en países mineros _____	43
9. Reglas para limitar la deducibilidad del pago de gastos financieros _____	45
10. Pagos por la superficie concesionada para actividad minera _____	46
11. Distribución de Rentas de Capital por Rango de Ingreso, 2020 _____	48
12. Ingresos por Impuesto a la Renta, por Categoría _____	49
13. IR sobre las Ganancias de Capital - Personas Jurídicas (Residentes), 2021(*) _____	54
14. IR Corporativo y Retención sobre Dividendos (Residentes* y Tratados), 2021 _____	61
15. Distribución de Dividendos de Empresas, 2017–2020 _____	64

16. Países Seleccionados (*): Impuesto a la Distribución de Dividendos entre Empresas_____ 65

ANEXOS

I. Estadísticas Adicionales del Capítulo III _____ 75

II. Supuestos de producción, costos y precios de los minerales _____ 80

ABREVIATURAS

B2B	Business to Business
B2C	Business to Consumer
BVL	Bolsa de Valores de Lima
CET	Convenio de Estabilidad Tributaria
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
EBITDA	Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization
EEUU	Estados Unidos de América
FMI	Fondo Monetario Internacional
GEM	Gravamen Especial a la Minería
IDB	Interamerican Development Bank
IGV	Impuesto General a las Ventas
IR	Impuesto a la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
ITAN	Impuesto Temporal a los Activos Netos
JBI	Jurisdicción de Baja Imposición
LIBOR	London Inter-bank Offered Rate
LIGV	Ley del Impuesto General a las Ventas
LIR	Ley del Impuesto a la Renta
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
METR	Tasa Impositiva Efectiva Marginal
MILA	Mercado Integrado Latino Americano
MSCI	Morgan Stanley Composite Index
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
PIB	Producto Interno Bruto
PJ	Personas Jurídicas
PN	Personas Naturales
PTU	Participación de los Trabajadores en las Utilidades
RUC	Registro Único del Contribuyente
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria
TEP	Tasa Efectiva Promedio
TIEP	Tasa Impositiva Efectiva Promedio
TLC	Tratado de Libre Comercio
UIT	Unidad Impositiva Tributaria
VPN	Valor Presente Neto
WBG	World Bank Group

PREFACIO

En respuesta a una solicitud del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del Perú, se realizó una misión remota de asistencia técnica del Departamento de Finanzas Públicas (FAD) del Fondo Monetario Internacional (FMI) cuyas actividades se realizaron principalmente del 15 al 26 de noviembre de 2021 para analizar ciertos aspectos del régimen tributario del país. En lo particular, se discutieron el régimen fiscal del sector minero, la tributación de las ganancias de capital y la aplicación del IVA a los servicios digitales. La misión estuvo integrada por los Sres. Roberto Schatan (FAD y jefe de la misión), Eduardo Camero (FAD), Juan Carlos Guajardo, Víctor Mylonas y Ricardo Villalobos (asesores externos).

La misión se reunió con el Ministro de Economía y Finanzas, el Sr. Pedro Francke y el Viceministro de Economía, Alex Contreras y sostuvo múltiples reuniones con los equipos técnicos del MEF dirigidos por el Director General de Política de Ingresos Públicos, Marco Camacho, Miryam Yepes, Directora de Inteligencia Económica y Optimización Tributaria, Zulema Calle, Directora de Renta y Patrimonio, Irene Gonzales, Directora de Consumo y de Tributación sobre el Comercio Exterior y Eduardo Sotelo, Asesor del MEF. Participaron en las reuniones relativas al régimen fiscal del sector minero los asesores del ministro, Jose de Echave, Armando Mendoza y Víctor Torres. También participaron en varias reuniones funcionarios de diferentes áreas de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), encabezados por Palmer de la Cruz, Intendente Nacional de Estrategias y Riesgos. En varias de las reuniones participaron como observadores Luisa Charry, Economista Senior del Departamento del Hemisferio Occidental del FMI y funcionarios del Banco Mundial. La misión también se reunió con funcionarios del Ministerio de Minería, Alfredo Rodriguez, Director General de Minería, Walter Sanchez, Director de Promoción. A su vez, la misión se reunió con representantes de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, con directivos de la Bolsa de Valores de Lima y especialistas tributarios de las firmas EY y PwC.

La misión agradece la amplia y amable cooperación que le brindaron todas las autoridades.

RESUMEN EJECUTIVO

En octubre de 2021 el MEF solicitó al congreso la delegación de facultades para legislar en materia tributaria con el propósito de aumentar la recaudación y hacerlo agregando progresividad al sistema. La iniciativa que desarrolla el MEF contiene (tentativamente a la fecha) alrededor de 40 medidas específicas, algunas administrativas, otras de política tributaria, que, en su conjunto, estima el MEF, generarán ingresos adicionales al fisco. El impacto recaudatorio de un buen número de ellas no ha sido estimado (incluyendo las pertinentes al sector minero); por las medidas para las que existe un cálculo, se estima obtener recursos por un poco más del 1 por ciento del PIB.

Dada la baja recaudación tributaria del Perú, relativa tanto a otros países de la región como a la presión tributaria en Perú hace unos años atrás, el monto que se plantea remontar con esta reforma es modesto. Aumentar la carga impositiva acentuando la progresividad del sistema parecería un enfoque apropiado.

El MEF solicitó la asesoría del FMI para desarrollar tres aspectos importantes del plan de reforma fiscal: (i) el régimen del sector minero; (ii) el impuesto a la renta a las ganancias de capital y (iii) el IVA a la importación de servicios digitales.

Perú es un país minero por excelencia, y el sector hace una importante contribución a las finanzas públicas del país, fluctuando entre 1 y 3 por ciento del PIB. El balance entre la posibilidad de gravar las rentas económicas generadas por el sector, especialmente en periodos de alza de precios de los minerales, y mantener un régimen competitivo a la inversión extranjera de gran escala es especialmente delicado. El primer capítulo de este informe estudia precisamente como se compara la presión tributaria sobre las utilidades de un proyecto minero representativo en Perú respecto del mismo proyecto en otros países con una industria minera del cobre desarrollada. Sobre esa base se modela el efecto que tendrían distintos cambios al régimen fiscal que están siendo considerados por el gobierno en la posición relativa del Perú respecto de sus competidores mineros, reconociendo que la carga fiscal es únicamente uno de los determinantes de la competitividad de Perú como destino de la inversión minera.

Un resultado clave de este estudio es que el régimen fiscal vigente en Perú es competitivo, principalmente por el uso de gravámenes específicos basados en las utilidades. La presión tributaria total (o la carga fiscal efectiva) sin descontar a valor presente y considerando el pago de la Participación de los Trabajadores sobre Utilidades para un proyecto representativo de cobre a gran escala es de 41.7 por ciento de la utilidad (flujo de caja), sumando la gama de contribuciones que causan las empresas del sector, esto es, el impuesto a la renta, la retención a dividendos, regalías, el Impuesto Especial a la Minería y la participación de los trabajadores en la utilidad (la cual crea una cuña entre la carga fiscal de la empresa y la recaudación que llega al fisco). Ese porcentaje se encuentra en el rango medio de la muestra de 15 regímenes fiscales en el grupo de países comparables. Relevante a esta comparación es también que la carga fiscal en Perú es mayor a la de Chile, probablemente su competidor más cercano en proyectos de cobre.

La segunda apreciación clave es que el régimen permite cierto espacio (moderado) para aumentar la presión fiscal del sector sin perder competitividad internacional. Sin embargo, es muy importante la forma en que ese aumento se materialice y que los cambios que proponga el gobierno eviten modificar la posición relativa de la carga fiscal en Perú respecto de la de sus competidores. La recomendación de este informe es que solo se consideren cambiar (moderadamente) las tasas de los gravámenes cuya base es la utilidad operativa (Regalía e Impuesto Especial a la Minería). No se recomienda cambiar la base de dichos gravámenes, sea, por ejemplo, restringiendo la deducción de la depreciación de activos fijos, o eliminando la deducción de la Regalía de la base del impuesto a la renta. Se recomienda especialmente mantener la deducción inmediata de los gastos de exploración de la base del IR.

Si se decide aumentar el piso de la Regalía (que se calcula como un porcentaje de los ingresos brutos), se recomienda que el aumento sea moderado, y en ningún caso de más de 1 punto porcentual. Por arriba de ese nivel podría generar saltos abruptos en la carga fiscal, ocasionando que la escala de tasas progresivas sobre utilidad operativa aplique a un conjunto muy reducido de empresas. También podría considerarse incrementar ligeramente las tasas marginales del Impuesto Especial a la Minería, incrementando así la progresividad del sistema. Distintos escenarios en este sentido se presentan en el informe.

El segundo capítulo del informe discute distintas opciones para fortalecer el régimen tributario a las ganancias de capital (rentas de primera y segunda categoría). Es común que este régimen para las personas naturales sea menos gravoso que el aplicable a los ingresos del trabajo, atendiendo a la movilidad del capital y para atenuar el impacto combinado que con el impuesto a la renta corporativa tendría sobre las utilidades de los inversionistas. Sin embargo, el régimen tributario también debe sopesar el aspecto de equidad.

Los ingresos y ganancias de capital en Perú se encuentran altamente concentrados en las personas de mayores ingresos. Una muestra amplia de la SUNAT indica que los contribuyentes personas naturales con ingresos declarados mayores a 40 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), que representan menos del 1 por ciento de dichos contribuyentes, obtienen un 75 por ciento de las rentas de primera y segunda categoría. El impuesto a estas rentas es, por diseño, regresivo, pues la tasa es igual (y modesta) aun cuando aumente el nivel de ingreso. De hecho, la tasa efectiva disminuye ligeramente para las personas con rentas de capital más altas.

Pese a la gran variedad de sistemas que prevalecen internacionalmente, el régimen de Perú parece generoso en comparación. En la muestra de países examinados la tasa de retención a los dividendos distribuidos, por ejemplo, oscila principalmente entre el 7 y el 10 por ciento, mientras que la ganancia de capital por la enajenación de activos con frecuencia está sujeta a una tasa del impuesto superior al 10 por ciento. En otros países los ingresos y ganancias de capital están sujetos al régimen general del impuesto a la renta para personas naturales, esto es, a la escala progresiva de tasa marginales. En algunos también se conceden exenciones importantes, por ejemplo, a la ganancia por la enajenación de acciones en la bolsa doméstica de valores.

Si bien el aumento (moderado) de la presión impositiva a las rentas de primera y segunda categoría pareciera una propuesta legítima de política tributaria, al menos por un tema de equidad, también es cierto que su contribución adicional a los ingresos de gobierno es relativamente menor. Por varios años su contribución ha rondado el 0.4 por ciento del PIB, por lo que un aumento de la carga en estos rubros no hará una diferencia considerable en los números macroeconómicos. El comparativo internacional no es una referencia de gran aporte, pues muchos países no registran los ingresos tributarios por ganancias de capital separadamente de los datos sobre el impuesto a la renta, pero aquellos que lo hacen indican una recaudación que representa normalmente una fracción de un punto porcentual del PIB (excepto un par de países, entre ellos los Estados Unidos, con un poco más del 1 por ciento).

Desde la perspectiva del diseño de un régimen fiscal más equitativo y marginalmente más recaudatorio, podría justificarse la intención del gobierno de aumentar (y uniformar) al 10 por ciento (como máximo) la tasa aplicable a los ingresos y ganancias de capital. Pero hay aspectos de neutralidad del régimen que pueden mejorar; a continuación, los principales discutidos en este informe.

Arrendamiento. Aun si se aumentara la tasa al 10 por ciento, se mantendría una desproporción relativa al régimen de un arrendatario persona jurídica que deduce el gasto por alquiler al 29.5 por ciento. Se recomienda que las rentas por arrendamiento sean sujetas de la tarifa progresiva del régimen general del impuesto a la renta de personas naturales. También se propone reducir la deducción del 30 por ciento disponible a los arrendatarios, que es en buena parte un elemento regresivo del sistema actual.

Enajenación de inmuebles. Para conseguir un aumento de tasa al 10 por ciento efectivo es necesario eliminar además la deducción general del 20 por ciento, que para todo efecto práctico representa un recorte de la tasa estatutaria. Sin ello, la tasa nominal del 10 por ciento sería solo del 8 por ciento efectiva. Pesa sobre el potencial recaudatorio de este impuesto la exoneración amplia a la enajenación de vivienda. Un sistema más progresivo contemplaría un límite a la ganancia exenta (por ejemplo, de 200 mil dólares de EU aproximadamente en México o 250 mil para una persona en Estados Unidos o el doble para un matrimonio).

Enajenación de acciones. Independientemente de la tasa, una decisión sustancial es si se preservará la exención a las operaciones en la Bolsa de Valores de Lima. La Bolsa no siempre estuvo exenta y el beneficio actual expira en 2022. No hay evidencia firme que el impuesto, cuando estuvo vigente, haya afectado notoriamente el monto negociado anual de títulos de renta variable. Una opción es dejar expirar el beneficio y aplicar la misma tasa única del 10 por ciento a la ganancia. Además, habría que corregir la determinación de la base del impuesto, eliminando la deducción general del 20 por ciento y permitiendo el ajuste del costo de adquisición por la inflación. Por último, quedan en el mercado una variedad de instrumentos de renta fija que están exentos, que competirían con ventaja respecto del mercado de renta variable; en el mediano plazo, habría que considerar gravarlos también.

Dividendos. La tasa aplicable a la distribución de dividendos debería ser la misma que para la ganancia de capital. Al mismo tiempo, deberían ser eliminados ciertos resquicios que existen hoy en la ley que se prestan para eludir el impuesto. La transferencia de utilidades mediante la manipulación de precios de transferencia o el pago en exceso de intereses debería corregirse no solo causando el impuesto a la renta corporativo por la diferencia (con el valor de mercado), pero además caracterizar esa diferencia como reparto de dividendo ficto y gravarse con la tasa propia de dividendos. Lo mismo debería suceder con los préstamos a familiares de socios o accionistas, sobre los cuales hoy no pesa ninguna restricción, excepto por el pago mínimo de intereses.

Finalmente, el informe discute la conveniencia de gravar la distribución de dividendos entre personas jurídicas. Esta opción, que en principio representa solo un adelanto del impuesto, implicaría que la primera distribución estaría gravada, otorgándose un crédito a lo largo de la cadena intra-grupo hasta llegar el dividendo al accionista final. Esta no es una práctica común internacionalmente, pues restringe el libre flujo de recursos dentro del grupo para financiar nuevas inversiones. De establecerse, requeriría además de un control administrativo especial para rastrear los créditos a lo largo de la cadena al interior del grupo de empresas. Actualmente, no existe en Perú un sistema de control que obligue a que toda distribución (o adelanto) de dividendo haya pagado el impuesto a la renta corporativo primero.

Intereses. La reforma no contempla medidas para modificar el régimen aplicable a intereses, el cual otorga una amplia exoneración a las personas naturales, lo cual aporta un ingrediente regresivo más al sistema tributario. No son gravables todos los intereses pagados por el sector financiero, incluyendo los instrumentos de ahorro ofrecidos por las empresas aseguradoras. Tampoco se gravan los intereses de la deuda pública. Este último beneficio tiene por efecto económico desplazar a los inversionistas privados en la competencia por conseguir fondos del público ahorrador, disminuyendo potencialmente la inversión privada. Gravar intereses es complejo, sin embargo, especialmente por el componente inflacionario. Gravarlos sin ajuste por inflación podría llevar a un régimen que grava al patrimonio de los pequeños ahorradores que obtienen frecuentemente rendimientos reales negativos. Una posible solución (parcial) es exonerar los depósitos por debajo de un cierto umbral, aunque ello acarrea sus propios problemas. En todo caso, la recomendación es que la reforma al régimen de intereses, enfocado a limitar las exenciones vigentes, tendrá que considerarse en el mediano plazo.

Por último, en el tercer capítulo de este informe se discute la aplicación del IGV a la importación de servicios digitales. Existen directrices y manuales publicados por organismos internacionales que describen el consenso y opciones de política tributaria sobre la materia. La propuesta que elabora la autoridad fiscal en Perú refleja ese consenso, proponiendo un registro voluntario y simplificado de acceso remoto para los proveedores sin presencia física en el país para que puedan retener y remitir el IGV desde el exterior. La propuesta incluye un mecanismo de retención a los pagos que realicen los consumidores de dichos servicios a través del sistema financiero en caso de que el proveedor no cumpliera con el pago del impuesto directamente. Esta iniciativa amplía la base tributaria y consigue

mayor neutralidad en el régimen de IGV, en cuanto los servicios domésticos equivalentes están normalmente gravados (y cuando estén exentos habrá que cuidar mantener la neutralidad).

Una dificultad técnica mayor es definir exactamente el universo de servicios digitales que quedarán sujetos al mecanismo de recaudación del gravamen, dada la variedad de modelos de negocios que operan en el mercado. Se recomienda que la definición general del servicio digital gravado que se introduzca en la ley se acompañe, posiblemente en reglamento, de una lista expresa de servicios gravados y otra de no gravados para dar certeza jurídica a los operadores. La iniciativa no contempla sustituir la actual exención del IGV a envíos de entrega rápida (hasta 200 dólares por envío), que ha cobrado una importancia creciente con el desarrollo de las compras en línea, por un mecanismo semejante de retención por parte del proveedor del servicio de entrega. Esta posibilidad, sin embargo, enfrenta el obstáculo de la interpretación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos que protegería la exoneración del IGV a las importaciones de paquetería de ese país. Se recomienda reexaminar esa interpretación y aprovechar el régimen simplificado de cumplimiento remoto del pago del IGV para cerrar un espacio potencialmente significativo para la elusión del impuesto y la informalidad. Esta medida es preferible a la simple reducción de la franquicia, que llevará a un mayor costo administrativo en aduanas.

I. INTRODUCCIÓN

1. **A pesar de un desempeño macroeconómico exitoso, los ingresos tributarios en Perú se han rezagado.** La recaudación tributaria es comparativamente baja para la región (Tabla 1). Si bien se ha hecho en los últimos años un esfuerzo importante en mejorar la administración tributaria (Rojas et al, 2017a y Rojas et al, 2017b), la recaudación se mantiene en niveles históricamente bajos; de hecho, retrocedió en el periodo previo a la pandemia (Tabla 2). Como se ha señalado en informes anteriores (Schatan et al, 2019), ello limita la expansión de los programas de infraestructura y desarrollo social.

Tabla 1. Total de Ingresos Tributarios del Gobierno General, 2019

País	% de PIB
Brasil	24.6
Argentina	22.9
Uruguay	21.4
Chile	19.2
Honduras	18.5
Colombia	17.8
Costa Rica	15.5
Perú	14.6
México	14.2
República Dominicana	13.5
Promedio, excl. Perú	18.6
Promedio OCDE	23.9

Fuente: Base de datos global de estadísticas tributarias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Nota: Excluye los ingresos del gobierno por contribuciones sociales.

Tabla 2. Ingresos Tributarios del Gobierno Central

(en porcentaje de PIB)

	2014	2019	2020
Total	16.6	14.4	13.1
Impuesto a la Renta	7.0	5.7	5.4
Impuesto General a las Ventas	8.8	8.2	7.8
Impuesto Selectivo al Consumo	0.9	1.1	1.0
Impuestos a la Importación	0.3	0.2	0.2
Otros Ingresos Tributarios	1.5	1.5	1.2
Devoluciones	-1.9	-2.3	-2.4

Fuente: Elaborado por misión del FMI con datos de la SUNAT.

2. **El diseño general del régimen tributario se ha mantenido en lo fundamental.** Sin embargo, los puntales del régimen han perdido capacidad de recaudación. Incluso antes de la pandemia, la recaudación del Impuesto a la Renta (IR) había retrocedido en 1.3 puntos porcentuales del PIB y al del IGV en 0.6 por ciento. Esto se explica en buena parte por medidas de reactivación económica entre 2014 y 2016 que incluyeron reducciones en los principales impuestos.¹

3. **La administración entrante planteó en octubre de 2021 adoptar una serie de medidas tributarias con la intención de apuntalar la capacidad recaudatoria del gobierno.** Se estima que el conjunto de medidas aumentaría la recaudación en un poco más del uno por ciento del PIB,

¹ Por ejemplo, se redujo el IR corporativo de 30 a 28 por ciento (2015-16); se introdujo un nuevo régimen para pequeñas y empresas que redujo la tasa del IR corporativo al 10 por ciento (2016); se redujo la tasa y la cobertura de las retenciones al IGV, lo cual influyó también en el nivel de cumplimiento (2014).

principalmente a partir de reformas al IR. La estrategia es aumentar los ingresos tributarios acentuando la progresividad del sistema impositivo.

4. **Un aspecto central de la iniciativa de reforma es revisar la presión tributaria del sector minero.** La industria minera es un pilar clave de la economía peruana y su contribución a las finanzas públicas es igualmente importante, variando -según el año- de 1 a más del 3 por ciento del PIB. El MEF está considerando varias opciones para modificar el régimen vigente de modo que la tributación capture una proporción mayor de las rentas extraordinarias del sector, especialmente en momentos de alza de precios, pero cuidando siempre que no se afecte la competitividad internacional del sector. La recaudación que se obtendría de esta reforma no ha sido estimada.

5. **El MEF solicitó asistencia técnica al FMI para el desarrollo de algunos aspectos de la propuesta de reforma fiscal que presentará en detalle al congreso en diciembre de 2021.** Los temas en los que pidió apoyo son: (i) régimen fiscal del sector minero, (ii) impuesto a la renta a las ganancias de capital y (iii) IGV a los servicios digitales. Por consiguiente, este informe, más que hacer una evaluación del paquete de reformas en su conjunto, discute cuestiones de diseño de los impuestos mencionados. El capítulo II del informe examina como distintas modificaciones al régimen fiscal de la minería afectarían la carga fiscal efectiva de un proyecto inversión minera de gran escala en Perú, en comparación a la misma inversión en países competidores. El capítulo III analiza distintas opciones para fortalecer la tributación de los ingresos y ganancias de capital, priorizando mejorar la progresividad del sistema. Por último, el capítulo IV considera las opciones para aplicar el IGV a la importación de servicios digitales, una propuesta que la autoridad viene desarrollando desde hace varios años. Al final de cada capítulo se incluye un breve listado de las recomendaciones de la misión sobre los temas tratados.

II. RÉGIMEN FISCAL DEL SECTOR MINERO

A. La minería en Perú

6. **Perú es un país minero por excelencia, segundo productor mundial de cobre y plata, y el primer productor de oro, zinc, plomo y estaño en América Latina.** La actividad minera en Perú ha sido un eje importante en la economía del país a lo largo de su historia. En 2020, Perú fue el segundo exportador mundial de cobre y plata y el mayor productor de oro en Latinoamérica (Tabla 3). Perú cuenta además con las mayores reservas mundiales de plata, las segundas mayores de cobre y las cuartas mayores de oro.

Tabla 3. Posición de Perú en el ranking mundial de producción minera, 2020

Producto	Latinoamérica	Mundo	Primeros puestos en el mundo
Cobre	2	2	Chile (1ro), China (3ro)
Oro	1	8	China (1ro), Australia (2do), Rusia (3ro)
Zinc	1	3	China (1ro), Australia (2do)
Plomo	1	4	China (1ro), Australia (2do), Estados Unidos (3ro)
Estaño	1	4	China (1ro), Indonesia (2do), Birmania (3ro)
Plata	2	2	México (1ro), China (3ro)
Molibdeno	2	4	China (1ro), Chile (2do), Estados Unidos (3ro)

Fuente: Instituto Peruano de Economía "Contribución de la minería en la Economía Nacional", marzo 2021.

7. **Perú es un país atractivo para la inversión extranjera en minería.** A partir de la década de los noventa se adoptaron una serie de reformas que permitieron la apertura a inversiones privadas extranjeras en la minería. Entre 2005 y 2018, los montos de inversión extranjera han ido al alza, alcanzando los US\$ 26 mil millones en el año 2018 (Figura 1).

Figura 1. Inversión Extranjera Directa, 2005–2018
(en miles de millones de dólares estadounidenses)



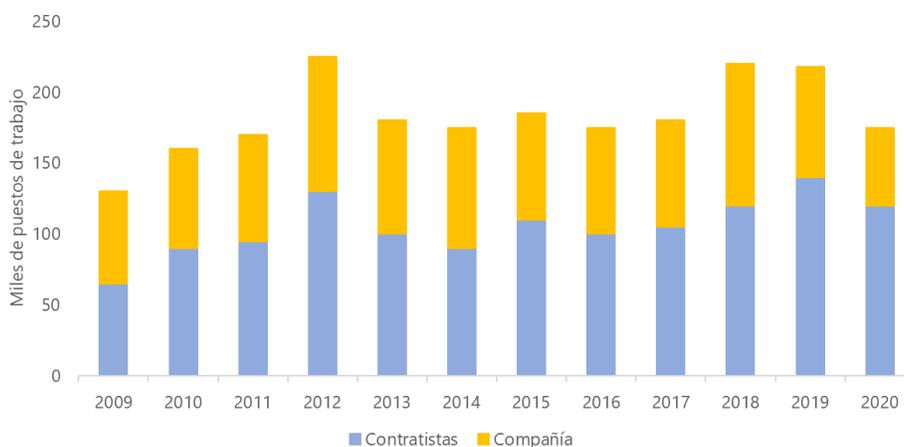
Fuente: EY "Guía de inversión en minería y metales de Perú 2020/2021"

8. **El sector minero es uno de los principales impulsores de la actividad económica del país, responsable del 10 por ciento del PIB en la última década.** Para el año 2015, la minería contribuyó con 1.2 por ciento del crecimiento total (3.3 por ciento). En año 2016 el aporte alcanzó un 1.8 por ciento de un total de 4 por ciento mientras que para el año 2017 alcanzó un 0.5 por ciento. Estos resultados se deben principalmente a la mayor producción de cobre en las mineras Cerro Verde y Las Bambas.

9. **La minería es el sector exportador más relevante, representando un 58 por ciento del total de exportaciones entre 2011 y 2020, y tiene un rol importante en la generación de empleos.** Del total de las exportaciones mineras, el cobre representa 46 por ciento, seguido por el oro con 33 por ciento. La minería no solo destaca por la creación de empleos directos, sino por los

encadenamientos con otras actividades económicas, promediando cerca de 200.000 empleos directos en la última década (Figura 2).

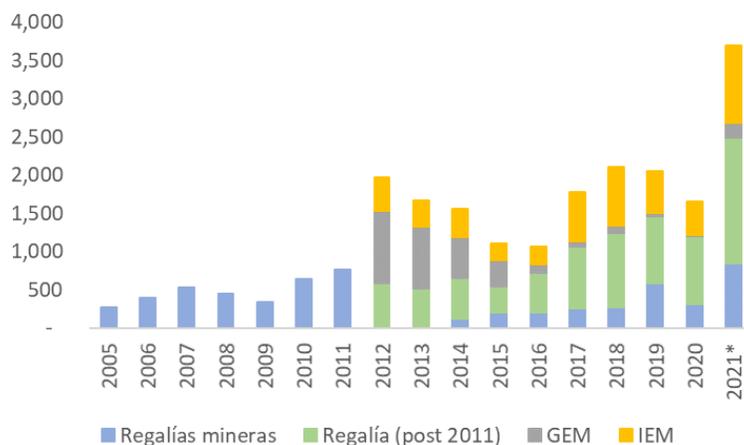
Figura 2. Empleo en la minería (2009–2020)



Fuente: Instituto Peruano de Economía “Contribución de la minería en la Economía Nacional”, marzo 2021.

10. **La recaudación por la actividad minera asciende a casi 3.5 por ciento del PIB.** La recaudación por regalías mineras fue sustituida a partir de 2011 por un gravamen con base en la utilidad (Gravamen Especial Minero, GEM). A partir de 2014, la recaudación registrada por regalías mineras responde a las regalías contractuales que se establecen en algunos proyectos y no son aplicables generalmente. Actualmente (Figura 3), la recaudación es dominada por la Regalía Minera y el Impuesto Especial a la Minería (IEM). En términos del PIB, la recaudación total del sector minero ha fluctuado con los precios de los minerales. De niveles cercanos a 3.5 por ciento del PIB en 2007, cayó a menos de 1 por ciento del PIB en 2015 y 2016, para repuntar con el ciclo de precios hasta regresar a un nivel esperado por el MEF de 3 por ciento en 2021 (Figura 4).

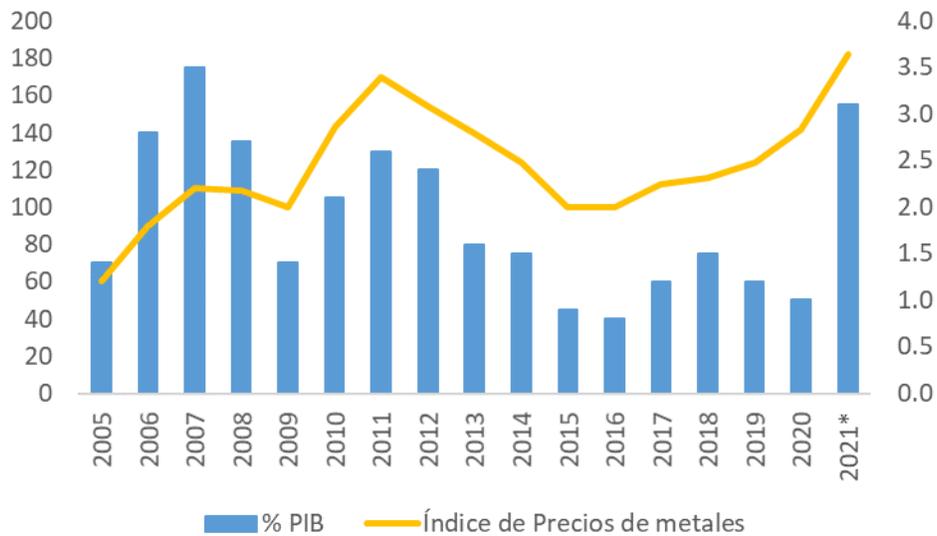
Figura 3. Recaudación por gravamen específico a la minería, 2005–2020
(en millones de Soles)



(*) Hasta septiembre 2021

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Figura 4. Recaudación total del sector de la minería
(en porcentaje de PIB)



(*) Hasta septiembre 2021

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

B. Historia reciente del régimen fiscal minero en Perú

11. **Hasta 2004, el sistema tributario peruano se basaba en el impuesto corporativo a la renta (IR) y el impuesto a la distribución a los dividendos.** En 2004, se introdujo una regalía creciente de 1 a 3 por ciento calculada sobre las ventas. La regalía minera fue definida como la contraprestación económica por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos en Perú y fue aplicada inmediatamente para aquellas empresas mineras sin contratos de estabilidad tributaria vigente a la fecha. En esta primera versión, la regalía contaba principalmente con las siguientes características:

- Base gravable: valor bruto de las ventas menos los costos de transporte, almacenamiento, embarque y estiba, así como otros costos y gastos asumidos por el exportador.
- Tasas y sujetos del impuesto: tasas crecientes entre 1 y 3 por ciento dependiendo del nivel de ventas de los titulares de concesiones mineras. Los pequeños productores y mineros artesanales (definidos de acuerdo con la superficie concesionada y la capacidad productiva instalada) tenían una tasa de 0 por ciento.

12. **Entre 2006 y 2011, existió una regalía adicional sobre las utilidades netas.** Con el objetivo de aumentar la contribución del sector minero a sus zonas de influencia, a fines del 2006 el Gobierno acordó con las empresas mineras un Convenio para el "aporte económico voluntario, extraordinario y temporal". La firma de convenios para este Aporte era voluntaria, por un plazo máximo de cinco años (2007-2011). Las principales características de este Aporte fueron:

- La base gravable: la base gravable era la utilidad fiscal de las empresas del ejercicio anterior y el pago se realizaba solo si los precios internacionales eran mayores al promedio de los últimos 15 años.
- Tasas y sujetos del impuesto: 40 empresas mineras firmaron convenios con el Estado peruano para pagar el Aporte, con una tasa efectiva de 1.75 por ciento para aquellas empresas que pagaban regalías y de 3.75 por ciento para aquellas que no pagaban regalías (por la aplicación del Convenio de estabilidad tributaria).

13. **Con la finalización de los convenios voluntarios, se reformuló el régimen fiscal minero.**

En septiembre del 2011, se realizaron las siguientes modificaciones respecto a la versión del 2004, las cuales siguen vigentes:

- Base gravable: La Regalía minera se calcula sobre la utilidad operativa, con tasas crecientes según el margen operativo y un piso equivalente a 1 por ciento de las ventas brutas
- Tasas y sujetos del impuesto: Creación del Gravamen Especial a la Minería (GEM) que se calcula sobre la utilidad operativa y con tasas crecientes según el margen operativo, aplicable a las empresas con proyectos bajo contratos de estabilidad tributaria y
- creación del Impuesto Especial a la Minería (IEM) que se calcula sobre la utilidad operativa y con tasas crecientes según el margen operativo, aplicable a las empresas sin contratos de estabilidad tributaria.

C. Evaluación del régimen fiscal para la minería

14. **La evaluación del régimen fiscal se realiza utilizando la metodología FARI del FMI.** FARI es un modelo diseñado por el FMI para analizar cuantitativamente el impacto del régimen fiscal en un proyecto de inversión minero y comparar con otros regímenes fiscales, tanto los de otros países mineros como bajo distintas opciones de parametrización (Recuadro 1). El análisis principal del régimen fiscal en Perú se realiza para tres proyectos mineros representativos: (i) un proyecto a gran escala de extracción de cobre; (ii) un proyecto mediano de extracción de oro; y (iii) un proyecto mediano de plata, plomo y zinc. En general, los resultados del análisis son consistentes entre los distintos proyectos, por lo que normalmente solo se presentan los resultados del proyecto de cobre. Los supuestos sobre los principales parámetros, así como los supuestos de precios de los minerales se discuten en el Anexo II.

Recuadro 1. Análisis de los regímenes fiscales de las industrias extractivas (FARI)

La metodología FARI utiliza un modelo de flujo de efectivo descontado para analizar el desempeño de los regímenes fiscales para los sectores extractivos, considerando las interacciones entre los diferentes instrumentos. La metodología está estrechamente alineada con la práctica en las industrias extractivas de utilizar modelos de flujo de efectivo descontado para informar sus decisiones de inversión.

Desde la perspectiva del gobierno, los parámetros clave que analiza el modelo FARI son la tasa impositiva efectiva promedio (TIEP), la tasa impositiva efectiva marginal (METR) y la progresividad del régimen fiscal. Desde la perspectiva de un inversionista, los indicadores clave son el valor presente neto (VPN) del proyecto, la tasa interna de retorno (TIR) después de impuestos, y el período de recuperación. Los regímenes fiscales se pueden comparar con pares internacionales y en escenarios alternativos de precios, costos y producción.

Sin embargo, como cualquier modelo, el instrumento representa una simplificación de la realidad. Por ejemplo, utiliza el mismo proyecto de inversión, cuando podría esperarse que los proyectos sean distintos entre países. Asimismo, no evalúa los efectos de diferencias en los perfiles de riesgo político-legal entre países.

Para obtener más información, visite: <https://www.imf.org/external/np/fad/fari/>

15. **El régimen fiscal minero está vigente desde 2011, cuando se introdujeron cambios para incrementar su progresividad.** Las actividades mineras están sujetas al impuesto sobre la renta (IR) general, si bien los proyectos desarrollados al amparo de un convenio de estabilidad tributaria tienen una tasa del IR mayor y se benefician de un régimen de depreciación acelerada. Además, como se mencionó anteriormente, existen dos gravámenes específicos a la minería, cuya base es la utilidad operativa (Regalía y GEM/IEM).

16. **La tasa del IR y las tasas de depreciación de los activos dependen de si el proyecto minero está sujeto a un convenio de estabilización tributaria (CET).** La tasa general del IR es de 29.5 por ciento y para aquellos proyectos que cuentan con un convenio de estabilidad tributaria, la tasa es de dos puntos porcentuales adicionales a la tasa vigente al momento de la firma. Para la minería, se aplican tasas aceleradas de depreciación (Tabla 4). En general, los inversionistas pueden depreciar de manera inmediata los gastos de exploración y pre-operativos.

Tabla 4. Tasas de depreciación para activos fijos en el Perú

Bienes del Activo Fijo	% Máximo anual de Depreciación		
	A. Según Ley de Minería	B. Según Ley del IR, para la minería	C. Según Ley del IR, régimen general
Edificaciones y construcciones	5%	5%	5%
Maquinaria y equipo para minería	20%	20%	10%
Vehículos de transporte terrestre, hornos	20%	20%	20%
Equipos de procesamiento de datos	20%	25%	25%
Muebles, enseres y equipos de oficina	20%	10%	10%
Otros bienes del activo fijo	20%	10%	10%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

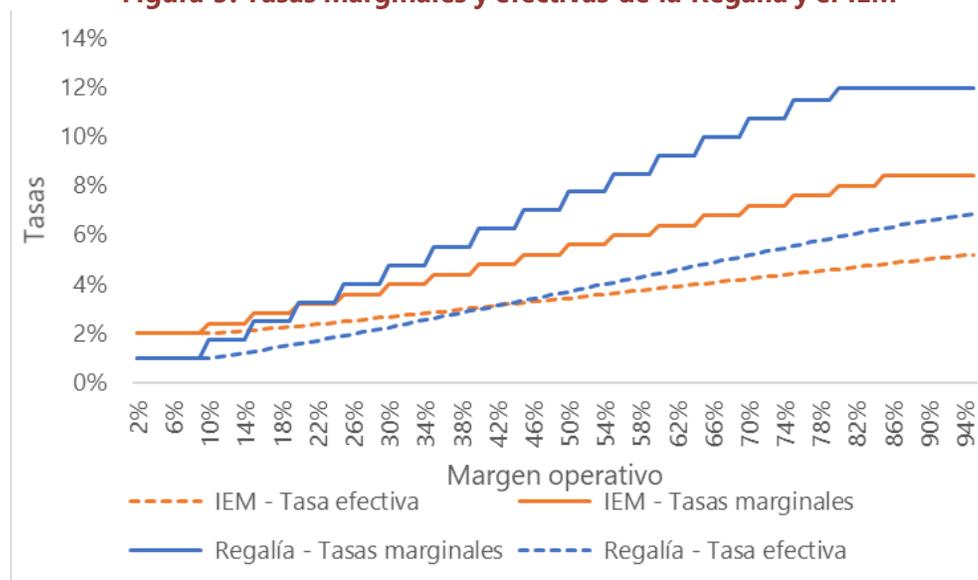
17. **Para el análisis FARI y tanto para los proyectos que se rigen por la Ley del IR como los proyectos con CET, se asume que toda la inversión se deprecia a 5 años.** Este se debe a que ninguno de los proyectos mineros utilizados en el análisis presenta información desagregada que

permita aplicar las distintas tasas de depreciación en la tabla 4 a cada rubro de la inversión. Por tanto, se aplica una tasa única de depreciación a todos los rubros como una simplificación en el análisis FARI

18. **Se aplican dos impuestos específicos a las actividades mineras, basadas en la utilidad operativa.** La utilidad operativa se define como los ingresos por la venta de minerales, deduciendo el costo de ventas y los gastos operativos, incluidos los gastos de ventas y gastos administrativos calculados con base en normas contables. Para el cálculo de la regalía y el IEM, cuya base se calcula con la depreciación contable, se asume que la empresa deprecia sus activos fijos a 10 años, en línea con los supuestos en el reporte técnico del uno de los proyectos de inversión de cobre. A la utilidad operativa se le aplica una tasa marginal que aumenta con el margen operativo, calculado como la razón entre la utilidad operativa y los ingresos del periodo. La tasa marginal del IEM y la Regalía (Figura 5) se aplica al tramo del margen operativo que corresponda. A los proyectos con CET, firmados antes de 2011, se le aplica el GEM únicamente.

19. **Las tasas marginales de las tarifas de la Regalía y el IEM son significativamente más altas que las tasas efectivas.** Las tasas efectivas se calculan aplicando cada tasa marginal al tramo correspondiente de margen operativo. Con ello, a pesar de los saltos en las tasas marginales cuando el margen operativo cambia (líneas solidas en la Figura 5), las tasas efectivas evitan estos saltos y tienen una evolución continua (líneas punteadas en la Figura 5), lo que es deseable ya que se evitan incrementos desproporcionados en la carga fiscal ante cambios moderados en el margen operativo. Una implicación de esto es que aun reduciendo el número de tasas marginales y de tramos de margen operativo, las tasas efectivas continuarán evitando saltos abruptos.

Figura 5. Tasas marginales y efectivas de la Regalía y el IEM



Fuente: Elaboración propia de la misión de FAD.

20. **Una particularidad en el Perú es la participación en las utilidades de los trabajadores.** El importe distribuido se calcula sobre el saldo de la renta imponible del ejercicio que resulte después

de haber compensado pérdidas de ejercicios anteriores. El porcentaje de reparto es el 8 por ciento y se entrega como participación de la utilidad a los trabajadores (PTU) de la empresa. Esta es una obligación general y no específica al sector de la minería, y es deducible del IR y, como parte del costo de ventas, de la base de la Regalía y el IEM.

21. **No es del todo claro que esta obligación, o por lo menos en su totalidad, deba considerarse en el cálculo de la carga fiscal de la empresa.** Por un lado, en el análisis de los regímenes fiscales de las industrias extractivas normalmente no se incluyen las contribuciones de seguridad social ni otros costos laborales. La expectativa de los trabajadores de recibir un monto por PTU debe influir en el salario que están dispuestos a recibir, por lo que la incidencia de la PTU debe ser, al menos parcialmente, sobre los salarios de los trabajadores mineros, por lo que la obligación de pagar PTU se reflejará parcialmente como una carga fiscal.

22. **Sin embargo, la PTU constituye una obligación legal para las empresas, aun y cuando el gobierno no reciba la totalidad de los recursos.** En Perú, la PTU que recibe un trabajador está acotada a un máximo de 18 meses de salario, y en caso de que sea mayor a ese monto, el saldo se destina a un fondo (Fondoempleo) del gobierno central que financia proyectos de emprendimientos y de capacitación e inserción laboral, por lo que la PTU tiene características de una obligación fiscal, sobre todo ante escenarios de precios altos cuando las utilidades serán mayores.² Adicionalmente, existe un cargo adicional de 0.5 por ciento de la utilidad fiscal para fundear las pensiones de los trabajadores mineros. En el análisis FARI, se presentan el caso con y sin PTU, el cual por simplicidad se modela con una tasa de 8.5 por ciento.

23. **En Perú, se cobran dos aportes sobre las ventas para financiar la operación del regulador técnico (OSINERGMIN) y la autoridad ambiental (OEFA).** Estos dos cargos se incluyen en el análisis para calcular la carga fiscal, con una tasa combinada de 0.24 por ciento.

24. **Perú ofrece a las compañías mineras la posibilidad de celebrar varios tipos de acuerdos de estabilidad.** Estos acuerdos de estabilidad se celebran entre las empresas mineras y el Estado, bajo dos modalidades:

- *Estabilidad bajo la legislación de inversión extranjera y privada:* Contratos de estabilidad celebrados con la agencia de promoción de inversiones (Proinversión) con una vigencia de 10 años. Congela la tasa del IR en el nivel vigente al momento de la firma y ofrece otros beneficios no fiscales. Se requiere un mínimo de inversión de US\$ 10 millones durante los dos años siguientes a la firma del contrato.
- *Estabilidad bajo la Ley General de Minería:* Los titulares de concesiones mineras pueden tener derecho a una gama más amplia de beneficios de estabilidad que pueden ser efectivos durante

² Información proporcionada por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) a la misión sugiere que históricamente el monto que se envía al Fondoempleo no es muy significativo, similar a los aportes a los reguladores, que representan un 0.24 por ciento de las ventas de las empresas mineras. Ello sugiere que la mayor parte de la PTU ha sido distribuida a los trabajadores.

10, 12 o 15 años, dependiendo del tamaño de la inversión y la capacidad de producción. Los convenios congelan las tasas impositivas y los métodos de cálculo de los principales impuestos gubernamentales, regalías y otros pagos similares, a la fecha de la firma del convenio. Estos acuerdos aumentan la tasa del IR en 2 puntos porcentuales. Además, para proyectos estabilizados antes de 2012, el Gravamen Especial para Minería (GEM) sustituye a la Regalía y el IEM.

25. **No obstante, la gran variedad de combinaciones de parámetros fiscales que coexisten en Perú (Tabla 5), se modelan tres regímenes fiscales (Tabla 6) para el análisis FARI.** Para medir la carga fiscal que enfrentaría un nuevo proyecto de inversión minera en Perú, el primer régimen que se analiza es el régimen "Vigente", que asume que no goza de estabilidad fiscal y tributa de acuerdo con el régimen general de IR, Regalía y IEM. En segunda instancia, ese mismo régimen se analiza sin la inclusión de la PTU ("Vigente sin PTU"); dependiendo de la incidencia de la PTU los resultados estarán entre estos dos extremos. Por último, y únicamente como referencia, se modela un régimen fiscal ("CET") que aplicaría a un proyecto estabilizado en operación antes de 2011, con una tasa de IR de 32 por ciento (la tasa vigente antes de 2011 más dos puntos porcentuales), tasas de depreciación acelerada y GEM en lugar de la regalía y el IEM.

Tabla 5. Resumen de los elementos del régimen fiscal a la minería en Perú

Concepto	Tasa	Base gravable	Comentarios	
IR	29,5% (CET: + 2pp)	Utilidad fiscal	✓	Tasa de 29,5% y de 32% con CET
IGV	18%	Valor de venta	✗	No se incluye
IEM	2 a 8,4%	Utilidad operativa contable	✓	
ITAN	0,4%	Valor de activos netos > S/ 1 millón	✗	No se incluye
Retención sobre dividendos	5%	Dividendos distribuidos	✓	
Regalía Minera	1 a 12% - Mínimo 1% de ventas	Utilidad operativa	✓	
GEM	4 a 13,12%	Utilidad operativa	✗	Tasa de 29,5% y de 32% con CET
Aportes reguladores	0,24%	Ventas	✓	
Fondo de Jubilación Minera	0,50%	Utilidad fiscal	✓	Se presentan como parte de la PTU
PTU	8%	Utilidad fiscal – pérdidas fiscales	✓	
Depreciación de activos - IR			✓	Toda la inversión se deprecia a 5 años
Depreciación – Regalía y IEM			✓	Toda la inversión se deprecia a 10 años

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Tabla 6. Regímenes fiscales modelados en el análisis FARI

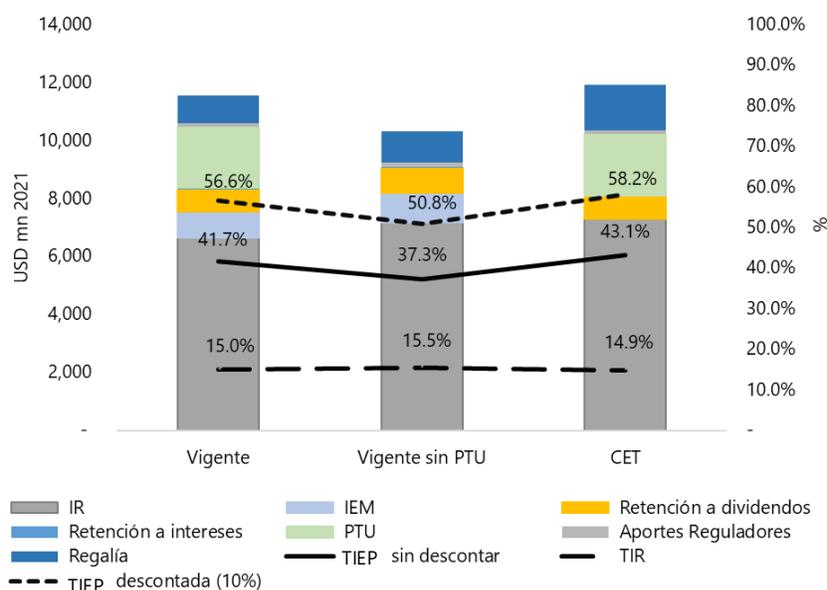
	Vigente	Vigente sin PTU	CET
IR	29.5%	29.5%	32.0%
PTU	8.5%	0	8.5%
Depreciación		Línea recta a 5 años	
Regalía	✓	✓	✗
IEM	✓	✓	✗
GEM	✗	✗	✓

Fuente: FAD, análisis FARI.

D. Análisis FARI del régimen fiscal minero en Perú

26. **El análisis aplica los distintos regímenes fiscales al mismo proyecto inversión, para resaltar las diferencias en los parámetros fiscales sobre una base comparable.** La carga fiscal promedio del régimen vigente en Perú es de 41.7 por ciento (Figura 6). La PTU genera 4.4 puntos porcentuales de carga fiscal. Por otro lado, la carga fiscal para un proyecto con CET es 1.4 puntos porcentuales mayor al vigente. Las TIEP descontadas (al 10 por ciento) tienen un comportamiento parecido, ya que el perfil de los flujos es similar. La principal fuente de recaudación es el IR (entre 60 y 70 por ciento del total), seguidos por la Regalía y IEM (15 a 21 por ciento) y la PTU (18 por ciento). Por último, la TIR del inversionista está en alrededor de 15 por ciento.

Figura 6. Recaudación, participación del gobierno y tasas de retorno a la inversión
(en millones de dólares estadounidenses reales (2021), %, proyecto de cobre a gran escala)



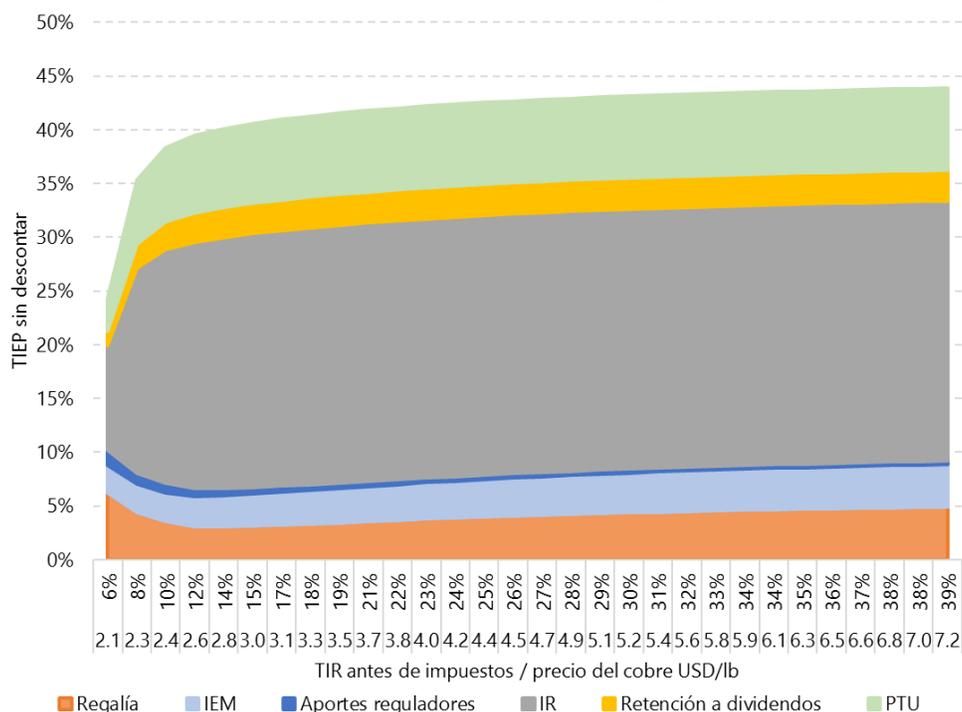
Fuente: FAD, análisis FARI.

27. **Para ilustrar el efecto de la incertidumbre con respecto a los precios, volumen de producción y costos, se lleva a cabo un análisis del nivel y la composición de la recaudación ante distintos escenarios de rentabilidad de los proyectos.** Un régimen fiscal bien diseñado se

adapta automáticamente a cambios en la rentabilidad de los proyectos, con una menor carga fiscal al deteriorarse la rentabilidad de las inversiones, y viceversa. Un sistema fiscal con estas características se denomina progresivo. Un régimen progresivo proporciona certeza al gobierno y a los inversionistas. Los distintos instrumentos fiscales responden de manera diferente a los cambios en la rentabilidad del proyecto: generalmente, los instrumentos basados en utilidades son más adaptables que aquellos basados en el valor de la producción. Para analizar el impacto en la carga fiscal de distintos niveles de rentabilidad para el mismo proyecto, se calcula la TIEP en diferentes niveles de rentabilidad variando el precio, la producción o los costos.

28. **El régimen fiscal de Perú muestra un buen grado de progresividad, con la carga fiscal en el régimen general estabilizándose en alrededor de 43 por ciento.** En la Figura 7, se aprecia el carácter regresivo del nivel mínimo de la Regalía (equivalente a 1 por ciento del valor de las ventas) y de los aportes por regulación. Conforme la rentabilidad aumenta, también lo hace el margen operativo y por lo tanto domina el efecto progresivo de la Regalía y el IEM. La carga fiscal aumenta de niveles cercanos al 25 por ciento para un precio del cobre de 2.1 USD/lb (TIR de 6 por ciento), hasta 44 por ciento para un precio de 7.2 USD/lb (TIR de 39 por ciento). Si se elimina la PTU, la progresividad del régimen no se ve afectada de manera sustancial.

Figura 7. Cambios en la carga fiscal ante variaciones en la rentabilidad del proyecto (régimen vigente, proyecto de cobre a gran escala)



Fuente: FAD, análisis FARI.

E. Análisis FARI comparativo de regímenes fiscales mineros en Perú y otros países mineros

29. **Es importante entender cómo se compara el régimen fiscal con el de otros países mineros que pueden competir por la inversión minera con Perú.** Para comparar regímenes fiscales entre países, el análisis FARI se replica para el mismo proyecto de inversión y supuestos de precios, aplicando el régimen fiscal de cada uno de los países. En otras palabras, el análisis compara diferentes regímenes fiscales en el caso hipotético de que aplicaran al mismo proyecto minero representativo para Perú, sin ajustar las diferencias que pueden existir en la estructura de costos, productividad de la mina, o percepción de riesgo-país, entre otras variables. Para la comparación se seleccionó un grupo de países con una producción sustancial de cobre, privilegiando los países de América Latina (Tabla 7).

Tabla 7. Países productores de cobre en el grupo comparativo
(en miles de toneladas)

	Posición	Producción (2018)	Producción (2019)	Reservas (2020)
Chile	1	5,832	5,787	181,437
Perú	2	2,437	2,455	83,461
China	3	1,507	1,601	23,587
DR Congo	4	1,225	1,433	17,237
Estados Unidos	5	1,216	1,285	43,545
Australia	6	913	938	79,832
Rusia	7	773	773	55,338
México	8	751	770	48,081
Zambia	9	857	759	19,051
Canadá	11	543	573	8,165
Indonesia	13	651	400	
Brasil	14	377	362	
Mongolia	16	320	306	
Panamá	18	-	147	

Nota: La posición se basa en la producción de 2019. La producción del resto del mundo es de 1,180 toneladas; la celda en gris significa que no hay información disponible.

Fuente Producción :

<https://www.cochilco.cl/Lists/Anuario/Attachments/23/AE2019WEB.pdf>

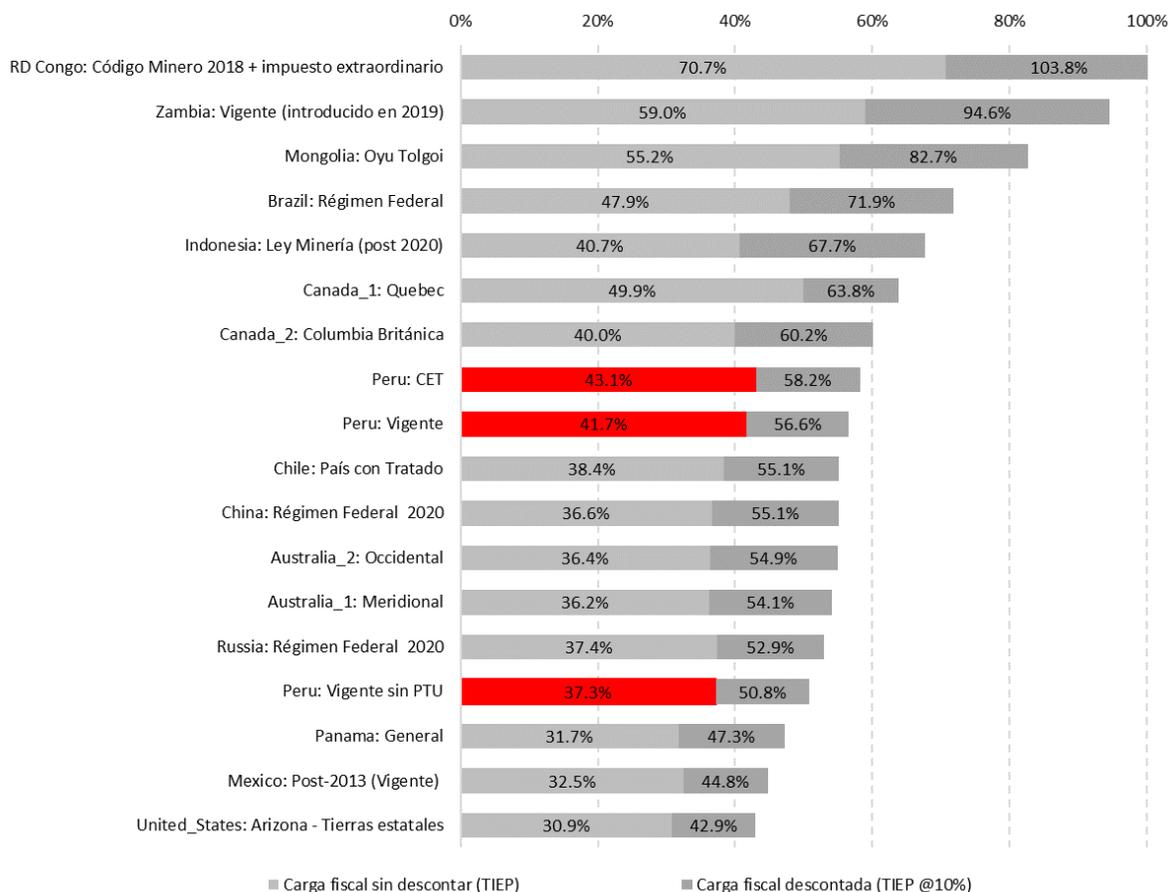
Fuente Reservas: <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2021/mcs2021-copper.pdf>

30. **La carga fiscal de un proyecto de inversión representativo en Perú, medida como la TIEP descontada a valor presente, está en la posición media del grupo de pares.** En efecto, la tasa es 56.6 por ciento (sin CET) y corresponde al lugar 8 entre los 16 regímenes listados en la Figura 8 (sin contar el régimen de CET en Perú). Sin descontar, esa tasa es 41.7 por ciento, y aumenta a 43.1 por ciento si la empresa opta por firmar un CET, esto es, a menos de 5 puntos porcentuales del régimen en el peldaño inmediatamente superior en la tabla (Brasil). En cambio, Estados Unidos

(Arizona) y Panamá tienen las cargas fiscales más bajas, ligeramente superiores a 30 por ciento, sin descontar. También es de notar que la carga fiscal del régimen vigente en Perú (descontada) es ligeramente superior a la de Chile, probablemente el competidor más cercano para atraer inversión en nuevos proyectos mineros. Sin considerar la PTU, la TIEP de Perú estaría en el tercio inferior de la muestra.³

Figura 8. Tasa impositiva efectiva promedio: Perú y otros países

TIEP sin descontar (columna gris, rojo para Perú) y TIEP descontada al 10 por ciento (gris oscuro)



Fuente: FAD, análisis FARI.

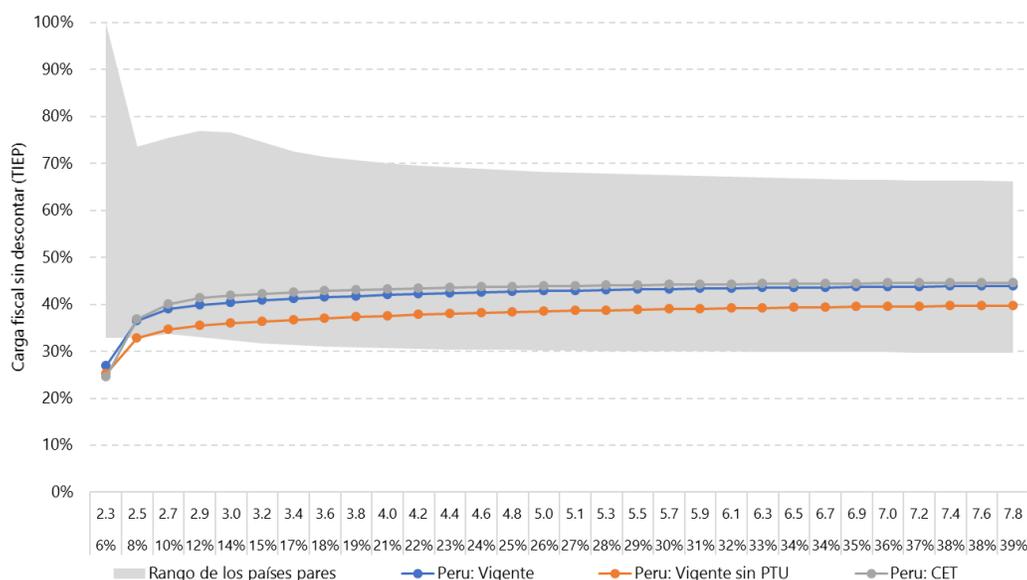
Nota: Los regímenes se listan de acuerdo con la TIEP descontada al 10 por ciento.

31. **El régimen fiscal en Perú es de los más progresivos dentro del grupo de pares, es decir la TIEP se incrementa más a medida que un proyecto se vuelve más rentable.** La Figura 9 muestra que el régimen actual, aun considerando la PTU, tiene la menor TIEP a niveles de rentabilidad baja. Los regímenes que se basan en regalías con base en ingresos brutos, o que tienen límites a las deducciones o a las pérdidas acumuladas amortizables para efectos del impuesto sobre la renta, son regresivos a niveles bajos y moderados de rentabilidad. Uno de los pocos regímenes mineros progresivos es el de Chile, que tiene una estructura similar al de Perú, con impuestos con

³ Solo México tiene un sistema semejante de PTU. La carga fiscal que representa está incluida en los cálculos para México.

tasas progresivas a la utilidad operativa. Esta progresividad del régimen es uno de los elementos importantes para mantener la competitividad de Perú como destino de la inversión minera.

Figura 9. Cambios en la carga fiscal sin descontar al variar la rentabilidad del proyecto (TIEP sin descontar (%))



Fuente: FAD, análisis FARI.

32. **En resumen, el régimen fiscal para la minería vigente en Perú es competitivo: la carga fiscal se sitúa en el rango medio para otros países mineros y es de los más progresivos.** Es importante que los esfuerzos de reforma mantengan estos dos elementos para conservar a Perú como un destino atractivo para nueva inversión minera. Si se decide aumentar la carga fiscal, se recomienda que dicho aumento sea moderado, cuidando de no alterar la posición relativa de Perú. Es importante recordar que la estimación de la carga fiscal es muy sensible a la incidencia de la PTU, por lo que se recomienda tomar esto en cuenta al momento de considerar el espacio disponible en la carga fiscal para hacer modificaciones. Sin embargo, debe reconocerse que la competitividad de Perú como destino de inversión minera depende de una multitud de variables, y en este reporte únicamente se analiza el régimen fiscal. Además, debe tomarse en cuenta que la carga fiscal en Perú es mayor actualmente que la de Chile, el mayor productor de cobre el mundo.⁴ Las posibles

⁴ Un inversionista en Chile que sea residente de un país sin tratado para evitar la doble tributación enfrentaría una carga fiscal más alta, porque pierde la posibilidad de acreditar el IR corporativo contra la tasa de retención a dividendos del 35 por ciento. Sin embargo, en la práctica, casi todos los grandes inversionistas internacionales, incluidos los del sector minero, materializan su inversión para operar en Chile de forma tal que les permita acogerse a los beneficios de los tratados.

modificaciones al régimen deberían circunscribirse a cambios paramétricos dentro de la estructura progresiva de la Regalía y el IEM vigentes. También existe margen para simplificar la estructura de la Regalía y el IEM, por ejemplo, disminuyendo el número de escalones para determinar las tasas.

F. Alternativas de modificación del régimen fiscal minero bajo consideración del gobierno de Perú

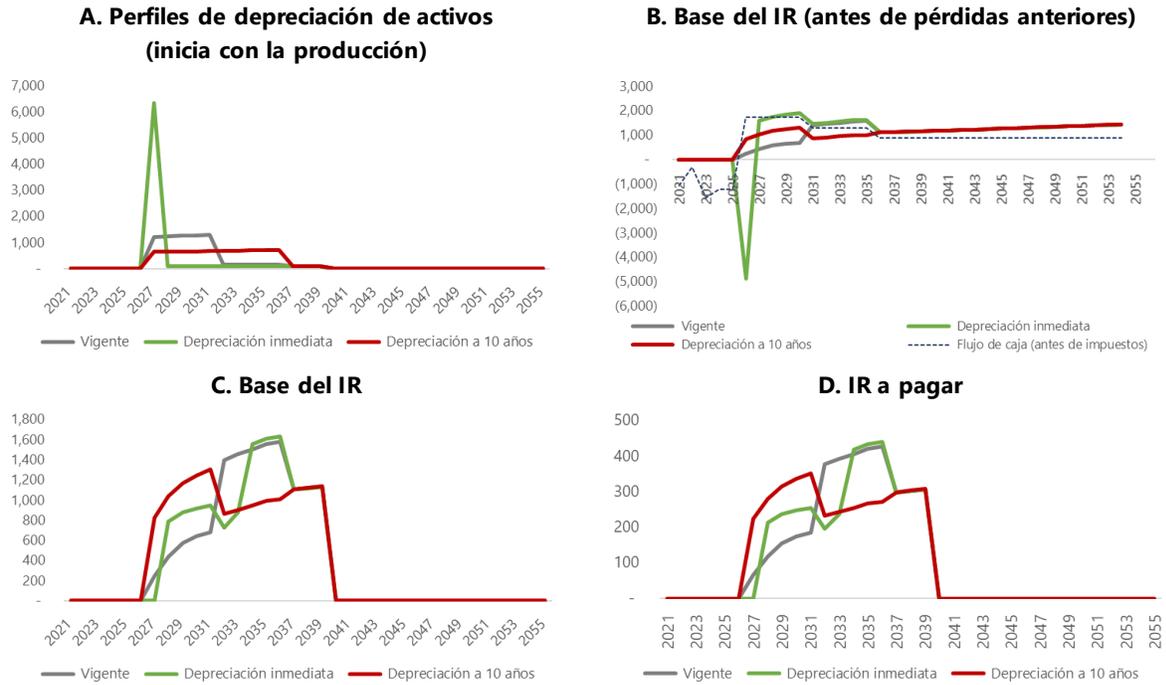
33. **Una de las premisas que las autoridades han expresado para modificar el régimen fiscal en Perú es mantener la estructura básica del régimen vigente.** En ese sentido, se analiza el efecto en recaudación y retorno a la inversión de algunas opciones de reforma que están bajo consideración del MEF. Únicamente se analizan los escenarios vigente y vigente sin PTU, ya que el escenario CET no aplicaría a un proyecto nuevo de inversión minera.

Opción 1: modificación de las tasas de depreciación de activos para deducción del IR

34. **Las tasas de depreciación únicamente modifican el perfil de pagos de IR en el tiempo, no el monto total.** Para ilustrar la magnitud de la modificación de las tasas de depreciación, se comparan las sendas de depreciación, base del IR y recaudación por IR de los distintos proyectos, bajo tres supuestos: (i) la inversión se deprecia a 5 años (régimen vigente, línea gris); (ii) la inversión se deprecia a 10 años (propuesta del MEF, línea roja); y (iii) únicamente como un caso extremo ilustrativo, la inversión se deprecia de manera inmediata (línea verde). Los proyectos mineros se caracterizan por requerir un monto importante de inversión antes de comenzar producción (Figura 10, panel A); las tasas de depreciación determinan cómo se reduce ese monto de la base del IR a través del tiempo, en efecto suavizando el monto a depreciar (panel B). En Perú, además hay que considerar que el arrastre por tiempo indefinido de pérdidas fiscales de años anteriores se permite únicamente hasta reducir el 50 por ciento de la utilidad fiscal,⁵ lo que reduce el efecto cuando las tasas de depreciación generan pérdidas fiscales (panel C).

⁵ Existe un régimen alternativo en Perú de que permite el arrastre del 100 por ciento de las pérdidas, pero solo por cuatro ejercicios.

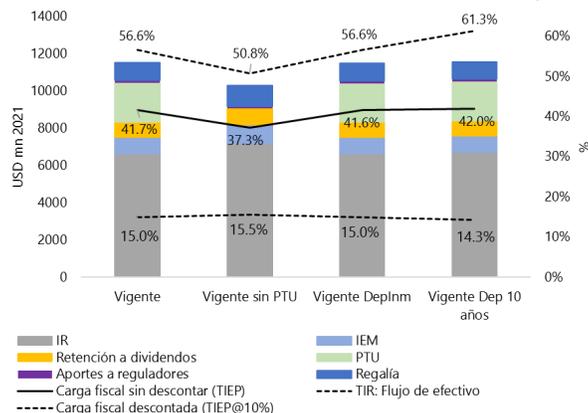
Figura 10. Perfiles de depreciación de activos, base del IR y recaudación por IR
(en millones de dólares estadounidenses corrientes)



Fuente: FAD, análisis FARI.

35. **Modificar las tasas de depreciación no modifica la carga fiscal promedio sin descontar.** Los montos recaudados y las TIEP al modificar las tasas de depreciación se modifican marginalmente por el efecto en el valor real de los flujos. Sin embargo, la TIEP descontada (con una tasa de 10 por ciento) sí se modifica significativamente, reflejando el cambio en el perfil de los flujos. Pasar en el modelo FARI de una depreciación a 5 años de la inversión a una de 10 años adelanta la recaudación (a costa de una menor recaudación futura) y aumenta la TIEP descontada de 56.6 por ciento a 61.3 por ciento. Reflejando este mismo efecto, la tasa interna de retorno (TIR) del contratista baja de 15 por ciento a 14.3 por ciento (Figura 11).

Figura 11. Recaudación, participación del gobierno y tasas de retorno a la inversión
(en millones de dólares estadounidenses reales (2021), %)



Fuente: FAD, análisis FARI.

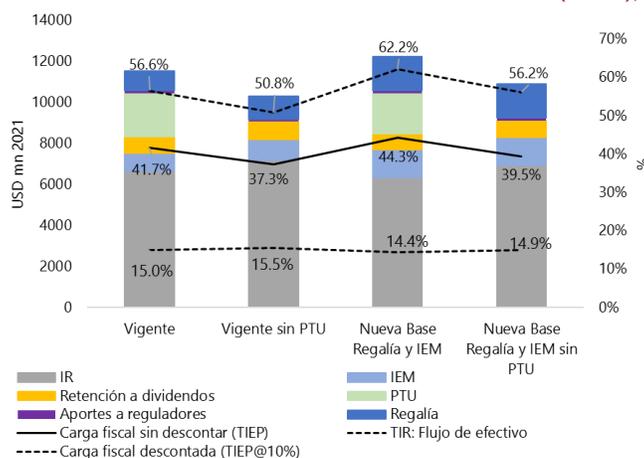
36. **Si bien pareciera intuitivo alinear las tasas de depreciación de la minería a las del régimen general, ello no toma en cuenta el perfil de riesgos de las inversiones.** De todos modos, los beneficios en la recaudación parecen limitados y son solo temporales. Modificar las tasas de depreciación únicamente cambia el perfil de los flujos por IR; por lo tanto, únicamente se modifica el valor en el tiempo de dichos flujos. La medida solo tendría efectos importantes en proyectos que acumulan montos importantes de inversión (proyectos nuevos, por comenzar producción o los que iniciaron producción hace poco). La mayor parte de los proyectos en marcha tendrán inversiones relativamente poco sustantivas y no se verán mayormente afectados (con la excepción de ampliaciones, exploración exitosa, etc.). Además, las nuevas tasas no aplicarían a proyectos estabilizados. Por el contrario, puede aumentar el riesgo de los proyectos afectados, ya que la recuperación de las inversiones se retrasa.

Opción 2: Nuevas bases de la Regalía y el IEM

37. **No se permitiría deducir de la base de la Regalía y el IEM el pago de la PTU, así como la depreciación y amortización, alejando la base de estos impuestos del concepto de utilidad operativa y aumentando de manera importante la carga fiscal.** Los gastos por depreciación son un determinante importante de la rentabilidad de los proyectos, por lo que al excluirlos se estarían gravando las cuasi-rentas y no la renta económica. Además, no solo se alteraría la base, sino que el mismo proyecto alcanzaría más rápidamente niveles más altos de margen operativo y, por lo tanto, enfrentaría tasas más elevadas. El efecto en la carga fiscal sin descontar sería de un aumento de 2.7 puntos porcentuales, ligeramente menor en el caso sin PTU (Figura 12). La TIR del inversionista se reduciría en 0.6 puntos porcentuales en ambos casos (de 15 a 14.4 por ciento en el caso con PTU y de 15.5 a 14.9 por ciento en el caso sin PTU). El aumento en la TIEP descontada es significativamente mayor, cercano a 5.5 puntos porcentuales.

Figura 12. Efecto en la carga impositiva y retorno de la inversión de cambiar la base de la Regalía y el IEM

(en millones de dólares estadounidenses reales (2021), %)

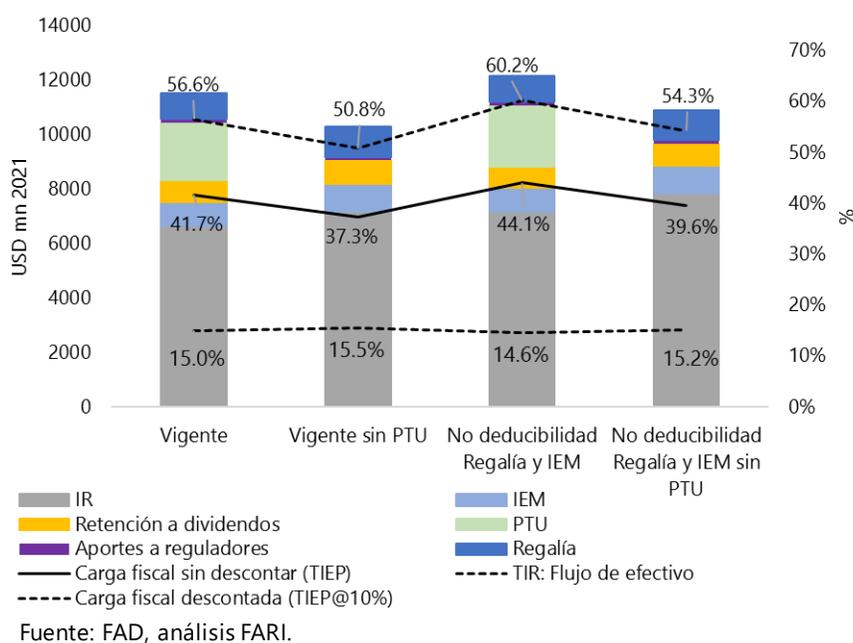


Fuente: FAD, análisis FARI.

Opción 3: Eliminar la deducibilidad de la Regalía y el IEM de la base del IR

38. **Se eliminaría la deducibilidad del pago de la Regalía y el IEM de la base del IR.** Los impuestos específicos son un gasto necesario para llevar a cabo la extracción de los minerales y por lo tanto es correcto permitir que sean deducibles para obtener la base correcta del IR. Es por ello que la deducibilidad de la base del IR de los impuestos específicos a la minería es una práctica casi universal en los países mineros. De los países en la muestra, únicamente Zambia no permite la deducción de los impuestos mineros en el IR. Esta medida es equivalente a aumentar las tasas de la Regalía y el IEM en 29.5 por ciento (la tasa del IR), por lo que ocasiona un aumento significativo en la carga fiscal, de alrededor de 2.5 puntos porcentuales (Figura 13).

Figura 13. Efectos de no permitir la deducción de la Regalía y el IEM en la base del IR
(en millones de dólares estadounidenses reales (2021), %)

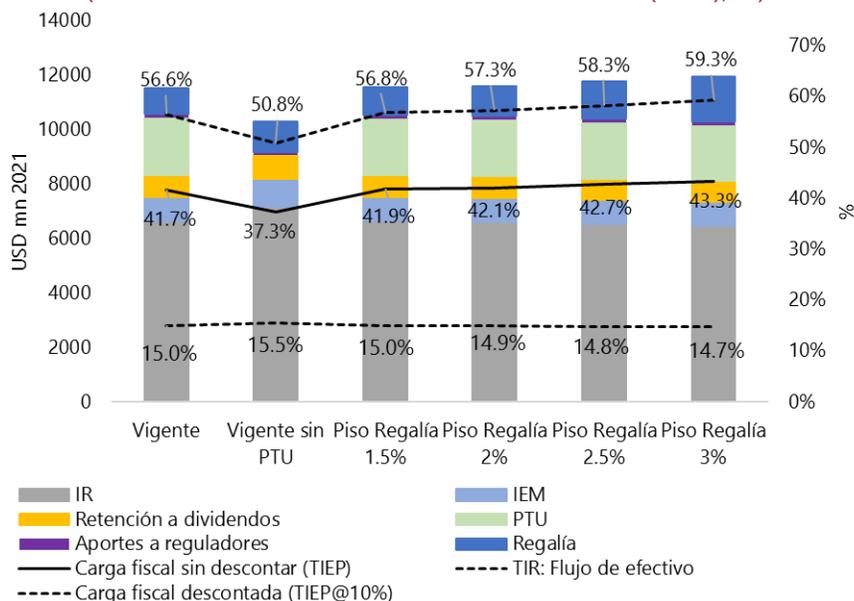


Opción 4: Incrementar el piso de la Regalía

39. **La propuesta consiste en aumentar el piso de la Regalía que actualmente es de 1 por ciento del valor de las ventas.** Esto hace de la Regalía un instrumento híbrido que combina una estructura progresiva con un piso que garantiza un mínimo de recaudación a niveles bajos de margen operativo. El piso de la Regalía permite generar recaudación desde el momento que inicia la producción y además puede mejorar el control, ya que la base es menos susceptible a la planeación fiscal. La medida tiene un efecto no lineal en la carga fiscal (Figura 14): a medida que aumenta el piso de la regalía hace menos frecuente la aplicación de los tramos progresivos de la Regalía basados en la utilidad operativa. Un aumento de la regalía por encima de entre 0.5 y 1 punto porcentual haría que el nivel mínimo domine el comportamiento de la regalía, disminuyendo su progresividad, una de las características más atractivas del régimen fiscal (Figura 14). Por sí mismo, el piso es un elemento

regresivo; en tanto los demás elementos fiscales contrarrestan este efecto el sistema continuará siendo progresivo en su conjunto.

Figura 14. Efectos de aumentar el piso de la Regalía
(en millones de dólares estadounidenses reales (2021), %)



Fuente: FAD, análisis FARI.

40. **Como una medida complementaria, el MEF está estudiando la opción de aplicar el aumento en el piso de la Regalía únicamente a empresas de mayor tamaño (por volumen de producción o bien por el monto de ventas).** El Recuadro 2 muestra que para niveles del margen operativo por debajo de 36.5 por ciento, siempre aplicará el piso de la Regalía. Para determinar el efecto de limitar el incremento en el piso a un subconjunto de empresas, es necesario que el MEF analice el tipo de empresas que históricamente ha obtenido esos niveles de margen operativo. En la medida en que los productores de menor tamaño tengan menores márgenes, el exentarlos del piso de la regalía puede desvirtuar la naturaleza del piso, ya que solo aplicaría a unos cuantos productores en tramos medios de margen operativo. La interacción del piso de la Regalía y una exención podría generar saltos en la recaudación de un año a otro para el mismo productor. Además, añadiría un elemento más de complejidad al régimen fiscal.

Recuadro 2. ¿A qué niveles de margen operativo aplica el piso de la Regalía?

Es posible determinar a qué niveles de margen operativo aplicará el piso de la Regalía, independientemente del nivel de ingresos, utilidad operativa, costos o cualquier otra variable.

- La Regalía (RM) se calcula aplicando la Tasa Efectiva (TE) a la Utilidad Operativa (UO), $RM = UO * TE$.
- La fórmula para la TE se determina en función del nivel del margen operativo en cada tramo y la tasa marginal que corresponde. La fórmula es la siguiente:

$$TE = \frac{\sum_{j=1}^{n-1} (Ls - Li)_j * Tmg_j + (MgO - Li)_n * Tmg_n}{MgO}$$

En donde L y TMg corresponde a cada tramo y tasa marginal de acuerdo a los valores de la Figura 5. Utilizando la fórmula para el margen operativo, la fórmula para la Regalía se puede expresar en función de los Ingresos:

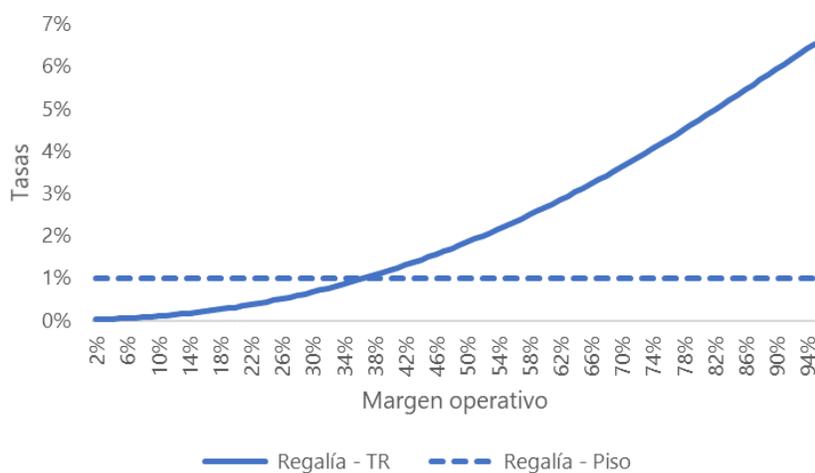
$$RM = I \times \left[\sum_{j=1}^{n-1} (Ls - Li)_j * Tmg_j + (MgO - Li)_n * Tmg_n \right]$$

$$RM = I \times T_R$$

en donde $T_R = \left[\sum_{j=1}^{n-1} (Ls - Li)_j * Tmg_j + (MgO - Li)_n * Tmg_n \right]$. De esta expresión, si T_{PISO} denota la tasa del piso de la Regalía, que aplica sobre los ingresos brutos, el piso de la Regalía aplicará cuando $T_{PISO} > T_R$.

Para la estructura actual de la Regalía, el nivel mínimo de la Regalía de 1 por ciento aplica cuando el Margen Operativo es menor a 37 por ciento, como se muestra en la siguiente Gráfica.

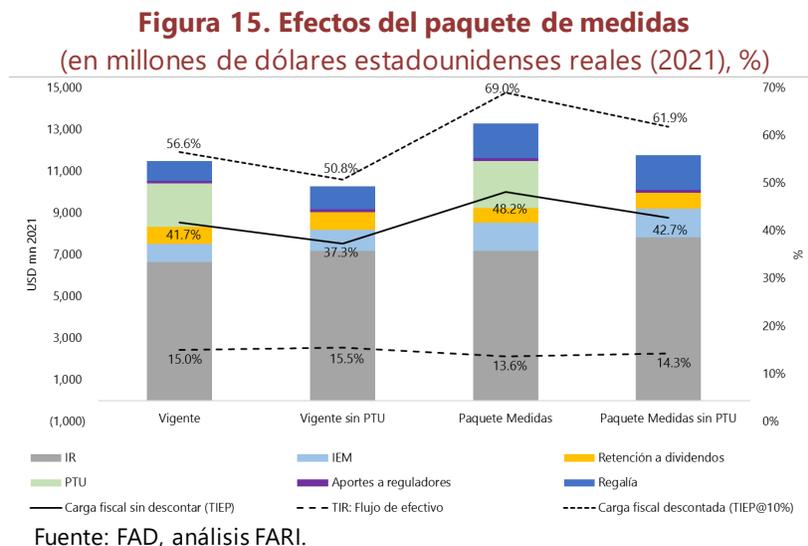
Aplicación del piso de la Regalía para distintos niveles de margen operativo



Opción 5: Paquete de medidas

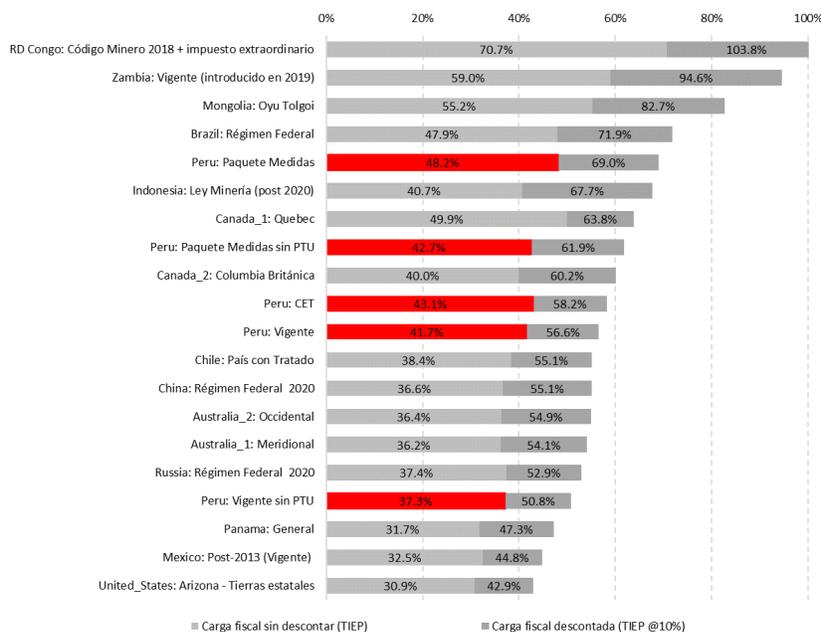
41. **Se analiza la aplicación en conjunto todas las medidas de las opciones 2 a 4.** Se asume que el régimen fiscal se modifica excluyendo de la base de la Regalía y el IEM la PTU, así como la depreciación y amortización; eliminando la deducibilidad de la Regalía y el IEM de la base del IR; y aumentando el piso a la recaudación de la Regalía a 2 por ciento. La estructura de las tasas y los tramos del margen operativo para determinar la Regalía y el IEM no se modifican en este escenario.

Como se esperarí­a del análisis de las opciones 2 a 4, la carga fiscal aumentaría fuertemente, en 6.5 puntos porcentuales incluyendo la PTU (12.4 puntos porcentuales en la TIEP descontada) y en 5.4 puntos porcentuales sin incluirla (Figura 15). La tasa de retorno del inversionista disminuiría en 1.4 puntos porcentuales.



42. **La aplicación en conjunto de todas las medidas impactaría la competitividad de Perú como destino de inversión minera.** El aumento en la carga fiscal ubicaría a Perú en el tercio superior del grupo de pares (Figura 16), sobrepasando la carga fiscal (sin descontar) en Brasil.

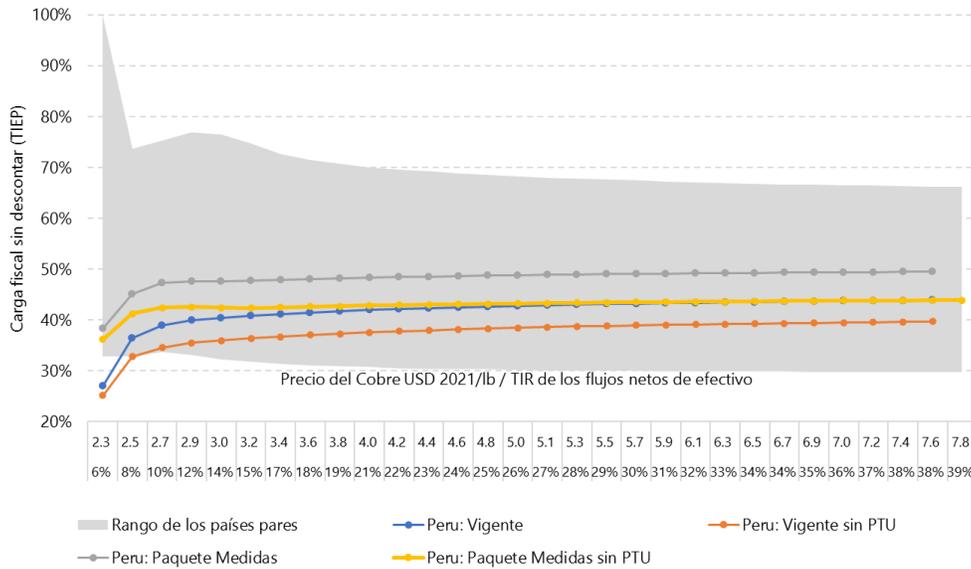
Figura 16. Tasa impositiva efectiva promedio: Perú y otros países, distintos regímenes TIEP sin descontar (columna gris, rojo para Perú) y ETR descontada al 10 por ciento (gris oscuro)



Nota: Los regímenes se agrupan de acuerdo con la TIEP descontada al 10 por ciento.

43. **Aplicar todas las medidas también tendría un efecto negativo en la progresividad del régimen fiscal.** El primer efecto es que, a niveles bajos de rentabilidad, Perú dejaría de ser el país con las tasas más bajas de la muestra. Además, a niveles más bajos de rentabilidad la progresividad disminuye y el sistema es más aplanado (Figura 17). Esto se debe probablemente al cambio en la base de la Regalía y el IEM, ya que, al no permitir la deducción de la PTU y la depreciación y amortización, se grava de manera menos fina la rentabilidad real de los proyectos.

Figura 17. Cambios en la carga fiscal sin descontar al variar la rentabilidad del proyecto
TIEP sin descontar (%)



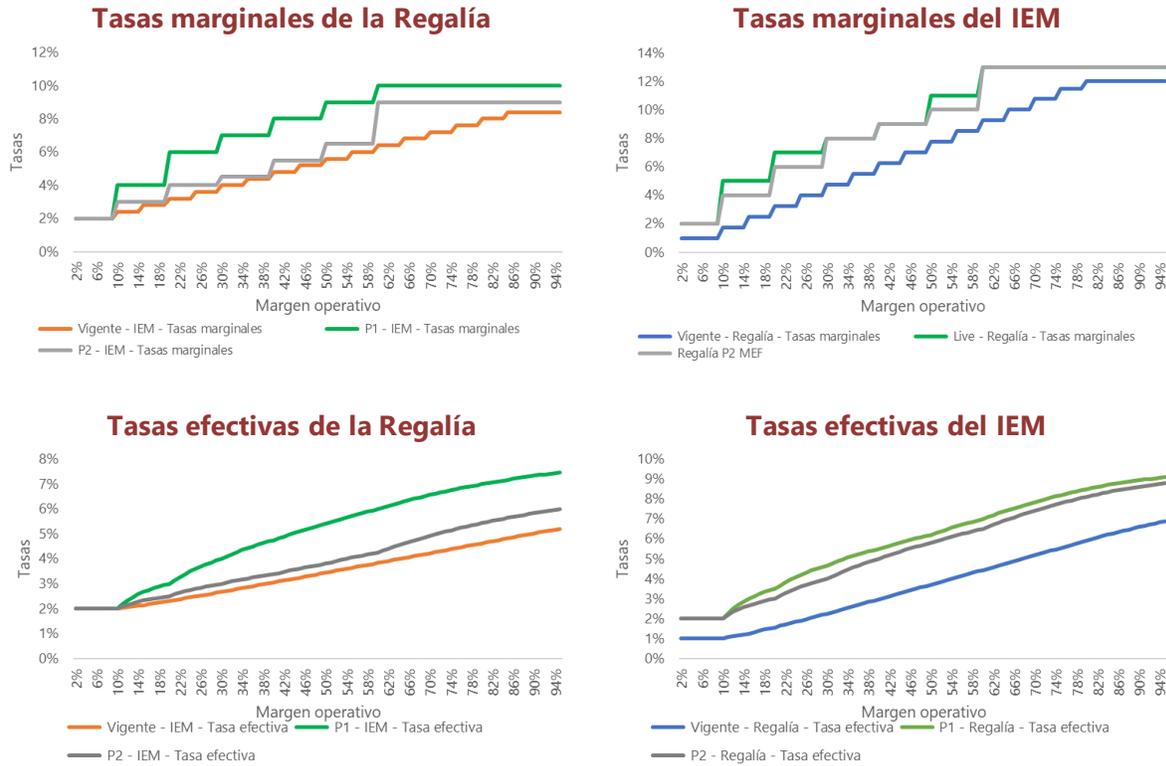
Fuente: FAD, análisis FARI.

44. **En resumen, el paquete completo de medidas afecta dos de las principales características positivas del régimen fiscal vigente para la minería en Perú.** Por un lado, aumenta la carga fiscal, ubicando a Perú en el tercio superior del grupo comparador. Por otro lado, reduce la progresividad del sistema.

Opción 6: Cambios a los parámetros de la Regalía y el IEM

45. **Manteniendo el resto de la estructura fiscal, se analiza un escenario modificando las tasas y los tramos de la Regalía y el IEM, con un aumento en el piso de la Regalía.** La base de ambos impuestos se mantendría sin cambios, y el piso de la Regalía aumentaría a 2 por ciento. Como una modificación de carácter general, se está considerando aumentar la tasa de retención de dividendos de 5 por ciento a 7.5 o 10 por ciento. Para cada aumento en la tasa de retención a los dividendos, se presenta una opción de parametrización de la Regalía y el IEM, calibrada para mantener la competitividad del régimen fiscal en Perú (el escenario P1 corresponde a la tasa de 7.5 por ciento, y el P2 a la de 10 por ciento). Estas parametrizaciones se presentan en la Figura 18.

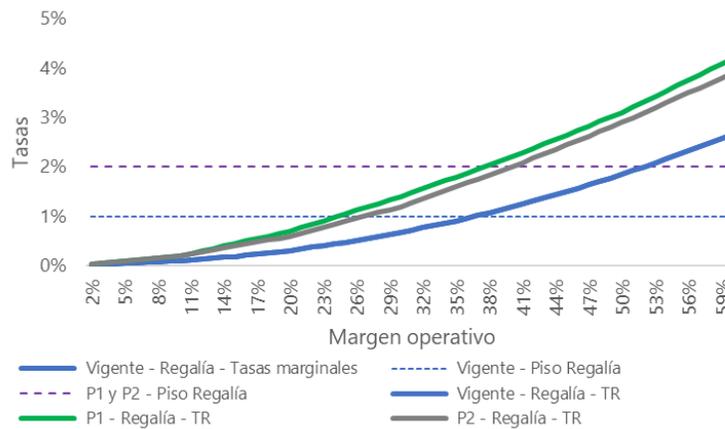
Figura 18. Tasas marginales y efectivas de la nueva parametrización de la Regalía y el IEM



Fuente: misión FAD.

46. **Un segundo criterio para la parametrización de la Regalía y el IEM fue no modificar sustancialmente el margen operativo a partir del cual aplica el nuevo piso (2 por ciento) de la Regalía.** Como se aprecia en la Figura 19, en el escenario P1, para márgenes de operación menores a 37 por ciento, aplicaría el piso de 2 por ciento de la Regalía; para el escenario P2, este valor es de 39 por ciento. Como referencia, ese parámetro es actualmente de 36.5 por ciento.

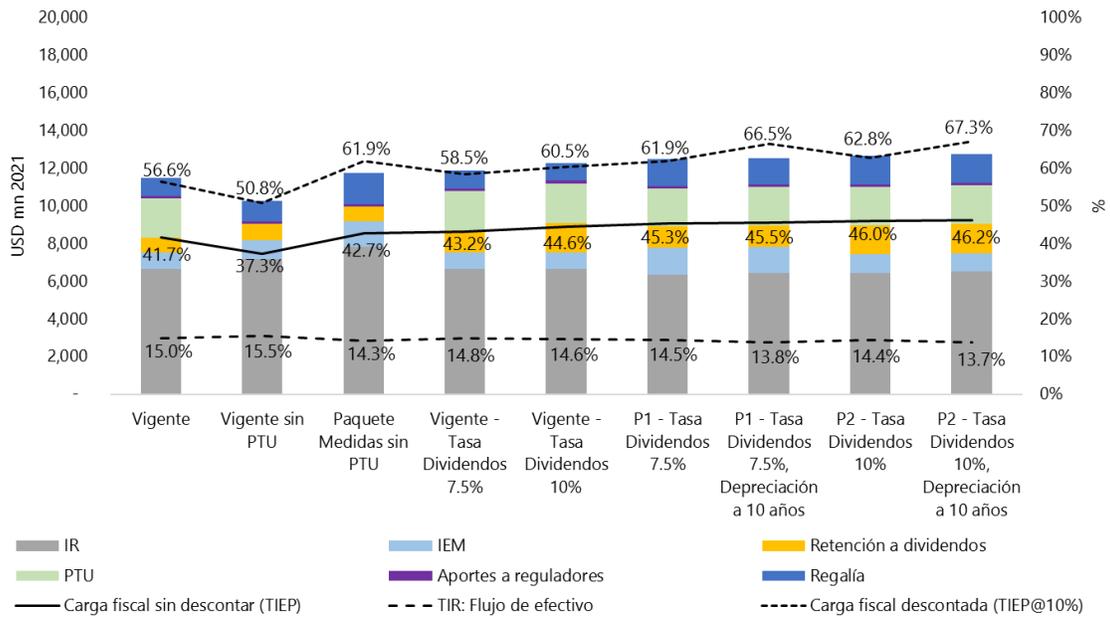
Figura 19. Aplicación del piso de la Regalía para distintos niveles de margen operativo



Fuente: Elaboración propia de la misión de FAD.

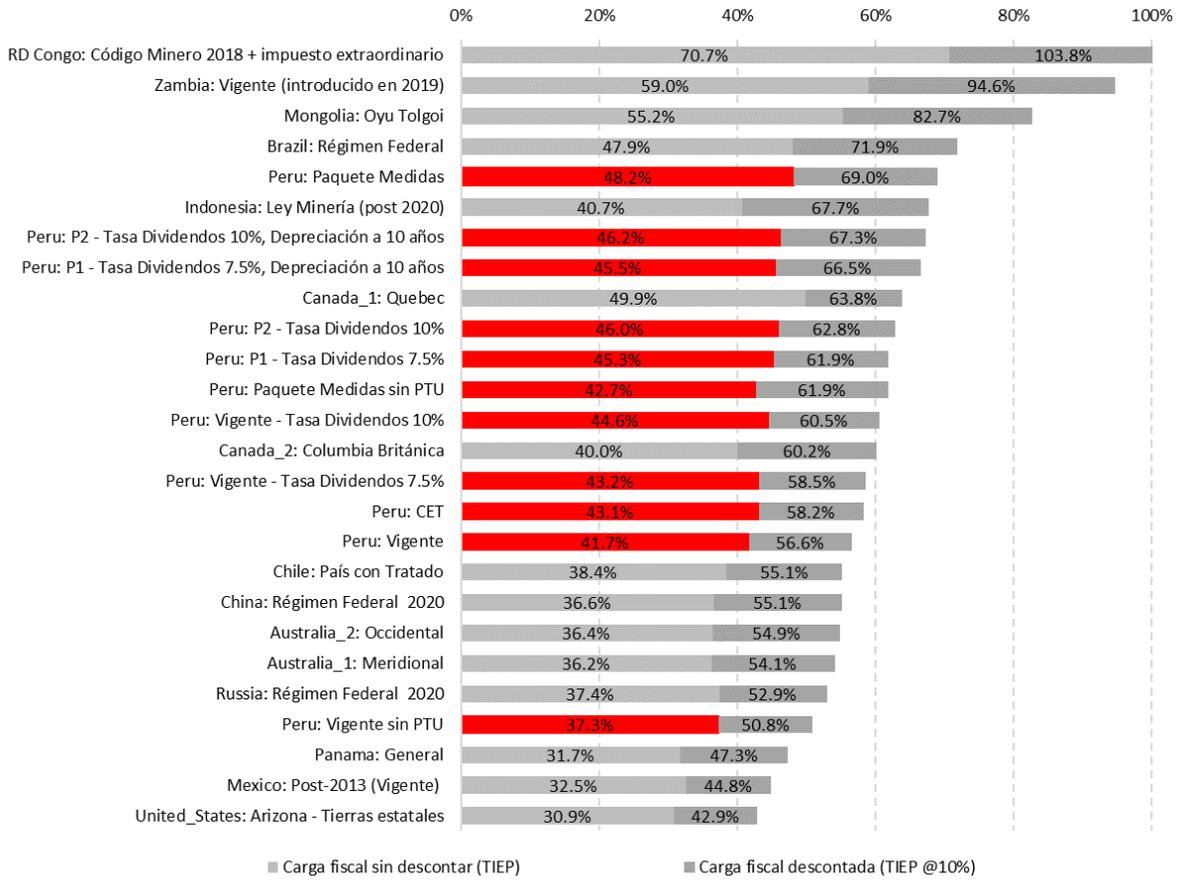
47. **Modificar los tramos y las tasas de la Regalía y el IEM permite graduar las modificaciones a los parámetros para mantener la posición competitiva del régimen fiscal en Perú.** Por sí solo, el aumento en la tasa de retención a dividendos a 7.5 y 10 por ciento aumenta la carga fiscal en 1.5 y 2.9 puntos porcentuales, respectivamente. Reflejando ese aumento en la carga fiscal, la parametrización sugerida anteriormente para la Regalía y el IEM llevaría la carga fiscal (sin descontar) a 45.5 y 46.2 por ciento. La rentabilidad del inversionista se mantendría en niveles relativamente atractivos (Figura 20). Además, este aumento en la carga fiscal mantendría a Perú en el rango promedio para otros países mineros, ya que su posición relativa no se modificaría (Figura 21).

Figura 20. Efectos de cambiar los parámetros de la Regalía y el IEM, bajo distintos escenarios
(en millones de dólares estadounidenses reales (2021), %)



Fuente: FAD, análisis FARI.

Figura 21. Tasa impositiva efectiva promedio: Perú y otros países, distintos regímenes TIEP sin descontar (columna gris, rojo para Perú) y ETR descontada al 10 por ciento (gris oscuro)

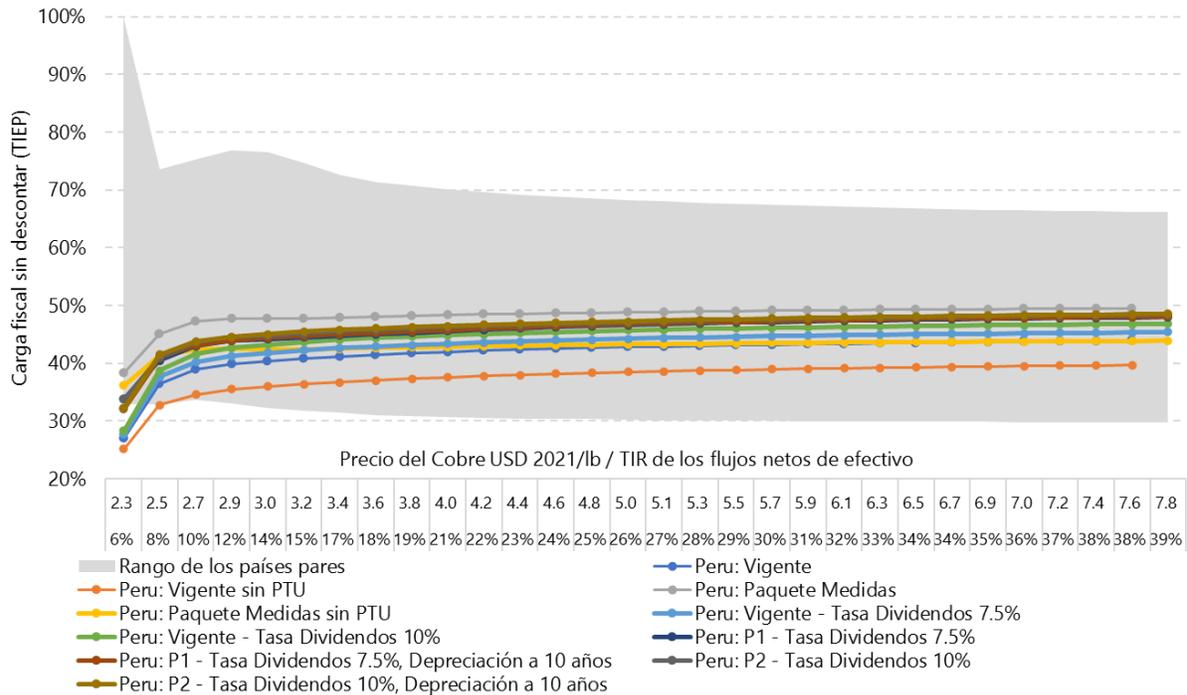


Fuente: FAD, análisis FARI.

Nota: Los regímenes se agrupan de acuerdo con la TIEP descontada al 10 por ciento.

48. **Modificar los parámetros de la Regalía y el IEM, junto con el aumento a la tasa de retención de dividendos, aumentaría ligeramente su progresividad.** Este régimen tendría una progresividad más marcada a niveles más bajos de rentabilidad, como se muestra en la Figura 22. Además, sigue manteniendo un alto nivel de progresividad a niveles crecientes de rentabilidad, significativamente más que en la opción en la que se adoptan todas las demás medidas bajo consideración.

Figura 22. Cambios en la TIEP al variar la rentabilidad del proyecto
(Margen operativo, precio del cobre y TIR)



Fuente: Modelo FARI, FAD.

Recomendaciones

- No se considera apropiado modificar la base de la Regalía y el IEM.
- Los cambios al régimen fiscal deben circunscribirse a los parámetros de la Regalía y el IEM, tomando en cuenta el aumento en la carga fiscal por el aumento en la tasa de retención de dividendos, que está bajo consideración.
- Como parte de la nueva parametrización de la Regalía y el IEM, se puede considerar reducir el número de tramos del margen operativo para calcular las tasas efectivas. El reporte incluye una parametrización que puede servir de punto de partida.
- Los beneficios de equiparar las tasas de depreciación de la minería al régimen general deben sopesarse contra el aumento en el riesgo de los inversionistas.
- En cualquier escenario, se recomienda mantener la depreciación inmediata de los gastos de exploración.
- Limitar cualquier aumento en el piso de la Regalía a un máximo de 1 punto porcentual.

G. Otros aspectos tributarios aplicables a la minería en Perú

Cerco fiscal aplicable a la Regalía y el IEM

49. **El cerco fiscal define el alcance que tiene una empresa minera para consolidar los ingresos y gastos para calcular los impuestos mineros.** Normalmente, para el IR, los ingresos y las deducciones de un contribuyente se calculan sobre una base consolidada: la pérdida en una actividad se deduce de los ingresos de otras actividades del contribuyente. Sin embargo, en el sector de las industrias extractivas, esto puede retrasar significativamente la recaudación del gobierno, ya que el titular de un derecho minero puede deducir los gastos de exploración incurridos en un nuevo proyecto contra los ingresos derivados de un proyecto establecido. La consolidación también puede actuar como una barrera para los nuevos participantes, ya que no tienen ingresos corrientes contra los cuales deducir los gastos de exploración. Por último, la consolidación puede distorsionar la medida de la rentabilidad de un proyecto minero.

50. **Con el fin de evitar esos inconvenientes, las operaciones mineras pueden ser "delimitadas" para efectos de determinar los impuestos mineros.** El cerco se puede introducir con un nivel creciente de restricción: (i) a nivel del sector, de modo que una empresa no pueda consolidar las actividades mineras con las no mineras; (ii) a nivel del área de concesión (atractivo porque el tratamiento fiscal se corresponde con el tratamiento regulatorio de la minería); o (iii) a nivel de proyecto individual (ver Recuadro 3). La desventaja de un cerco fiscal estrecho es que puede desalentar la inversión, especialmente en exploración. Algunos países (por ejemplo, Canadá) flexibilizan el cerco fiscal, permitiendo la deducción de gastos de exploración fallidos de la base de un proyecto exitoso.

51. **En Perú, la Regalía y el IEM se calculan a nivel de la empresa, no de cada proyecto minero, con excepción de los proyectos desarrollados bajo un CET.** Los contribuyentes mineros pueden consolidar sus actividades económicas mineras a nivel corporativo, tanto para efectos del IR como de la Regalía y el IEM. Un caso especial es el de unidades mineras con CET, las cuales requieren tratamiento individual ya que se le aplican parámetros fiscales distintos al del resto de los proyectos.

Recomendación

- Aplicar el cerco fiscal a nivel de proyecto para la Regalía y el IEM, permitiendo que los gastos de exploración no exitosa se deduzcan de la base de proyectos exitosos.

Acuerdos de estabilidad tributaria

52. **Perú ofrece a las compañías mineras un esquema de estabilidad tributaria, que tiene un costo al imponer una mayor tasa de IR y es menos generoso que lo disponible a contribuyentes fuera del sector minero.** La estabilidad tributaria es una medida para compensar el riesgo país percibido por empresas mineras, con proyectos de largo plazo y con montos de inversión importantes. El grado de estabilidad tributaria que un país ofrece debe calcularse considerando el

riego país e institucional que es percibido por los inversionistas. En Perú, la estabilidad tributaria se otorga congelando la aplicación de las disposiciones tributarias vigentes al momento de la firma del convenio. Este esquema tiene la ventaja de ser simétrico, es decir, que las compañías no se ven afectadas por aumentos en los parámetros fiscales, pero tampoco beneficiadas ante una disminución de los mismos. Además, la estabilidad tributaria tiene un costo para el inversionista, al enfrentarse a una tasa de IR ligeramente mayor (2 puntos porcentuales mayor a la vigente al momento de la firma). Esto es correcto al tratarse en esencia de un seguro para el inversionista antes posibles modificaciones al marco fiscal en el futuro.

53. **Sin embargo, el enfoque de congelar las disposiciones fiscales puede ser complicado de administrar.** Es posible que las leyes fiscales se modifiquen, posiblemente varias veces, durante el período de estabilidad fiscal, lo que podría complicar la administración tributaria, ya que los contratos firmados en diferentes momentos se registrarán probablemente bajo diferentes leyes fiscales. Una posibilidad es definir en el CET todos los parámetros que se estabilizan, para concentrar en un solo documento toda información necesaria para administrar la carga fiscal del proyecto estabilizado. Otra posibilidad es limitar el alcance de la estabilidad a los impuestos específicos a la minería, lo que debería acompañarse de la eliminación de los contratos de estabilización para los demás contribuyentes respecto de las condiciones fiscales de aplicación general.

Recomendación

- Otorgar estabilidad solo para los parámetros relativos a impuestos mineros y cambios dirigidos a la industria minera – no habrá protección respecto de los cambios fiscales de aplicación general.

Determinación de la utilidad operativa para la Regalía y el IEM

54. **La base gravable de la Regalía y el IEM se calcula restando de los ingresos declarados por el contribuyente, los costos y gastos de operación.** La inversión en activos tangibles e intangibles se incluyen en los costos de acuerdo con las normas contables que aplica la empresa, con la excepción de los gastos de exploración, que son depreciados impositivamente en línea recta a lo largo de la vida esperada de la mina. Esto ocasiona que la SUNAT deba revisar y en su caso auditar dos bases gravables diferentes, la del IR y la de la Regalía y el IEM. Además, al utilizar criterios de las normas contables para calcular la depreciación de los activos que se reflejan en los costos, se hace menos transparente el cálculo de las mismas. En contraste, las reglas para la deducción de activos para el cálculo del IR están establecidas en la normatividad fiscal.

Recomendación

- Sujetar la deducción y amortización de activos para el cálculo de la base de la Regalía y el IEM a criterios definidos en Ley.

H. Parámetros fiscales en otros países mineros

55. **La mayoría de los regímenes fiscales mineros se componen de IR corporativo y un impuesto específico a la minería, ya sea basado en ingresos brutos o, al igual que Perú, en una medida de utilidad neta.** Dentro de esta estructura fiscal común, los regímenes fiscales mineros difieren en aspectos importantes, no solo en la elección de los instrumentos, sino también en la estructura de los impuestos mineros, el impuesto sobre la renta y el tratamiento de diferentes minerales (por ejemplo, minerales como el oro, así como los diamantes a veces se tratan de manera diferente). En esta sección se describen los principales elementos fiscales utilizados en los regímenes fiscales mineros para el cobre en 15 jurisdicciones de 13 países que componen la muestra de países pares.

56. **Se debe tener cuidado al comparar las diferencias en los parámetros de los impuestos por sí solas.** En última instancia, la competitividad del régimen fiscal está determinada por la carga fiscal total que enfrenta un proyecto minero. Asimismo, se debe considerar la interacción entre los diferentes instrumentos fiscales (de hecho, ese es precisamente el enfoque de la evaluación de los regímenes fiscales basada en FARI). Para algunos países, el régimen fiscal modelado no es el régimen fiscal generalmente aplicable para nuevas inversiones, sino los términos fiscales que se aplican a un proyecto representativo (por ejemplo, Mongolia, donde el régimen modelado es el que se aplica al proyecto de Oyu Tolgoi).

Impuestos sobre la renta corporativo

57. **El IR de las sociedades se calcula sobre la utilidad fiscal y se cobra en todos los países mineros, por lo general, a la misma tasa que para otras actividades.** La mayoría de los países aplican una tasa fija en el rango del 25 al 30 por ciento (Tabla 8). Brasil aplica la tasa más alta (34 por ciento), mientras que la tasa más baja es la de Indonesia y Rusia, 20 por ciento.

58. **El tratamiento fiscal de la depreciación y amortización de activos de capital es particularmente importante para las industrias extractivas, debido a las grandes inversiones iniciales.** Los modelos mineros utilizados para el análisis FARI no desagregan los activos al mismo nivel de detalle que en las normas fiscales. Por ello, para el análisis FARI, se elige la tasa de depreciación que más se acerque al tipo de activos para cada país, incluidas, cuando corresponda, las depreciaciones aceleradas.

59. **Existen amplias diferencias entre países en el tratamiento de las deducciones de activos.** La mayoría de los países deprecian los activos en línea recta, generalmente entre 5 y 10 años, y otros como Rusia y la República Democrática del Congo permiten la depreciación en dos años (Tabla 8). Muchos países (Australia, Canadá, Estados Unidos, Rusia y Zambia) permiten la deducción inmediata de la inversión en exploración. En la mayoría de los países, la depreciación fiscal de los activos comienza cuando inicia la producción.

60. **En otros países mineros se permite un arrastre de pérdidas fiscales más prolongado para la minería, dado el largo período de recuperación de la inversión que es típico en el sector.** Varios países prevén períodos de arrastre de pérdidas indefinidos y sin un tope anual (como en Perú: 50 por ciento de la utilidad), por ejemplo, en Australia, Brasil, Chile, Estados Unidos, Mongolia y Rusia. Muchos países limitan los períodos de arrastre de pérdidas, pero por períodos más largos para las empresas extractivas que para las empresas ordinarias, por ejemplo, Canadá (20 años), aunque esto requiere de una administración eficiente para mantener los registros fiscales históricos. En cuanto a la determinación de la base del impuesto, es una práctica casi universal el permitir deducir el pago de los impuestos a la minería de la base de impuesto sobre la renta, con la única excepción de Zambia (Tabla 8).

Tabla 8. Principales características del impuesto sobre la renta corporativo en países mineros

País	Tasa del impuesto	Tasas de depreciación	Uso de pérdidas fiscales	Deducibilidad de impuestos mineros
Australia				
Australia Meridional	30.0%	Exploración: Inmediata. Desarrollo: LR (10 años)	Indefinido	Sí
Australia Occidental	30.0%	Exploración: Inmediata. Desarrollo: LR (10 años)	Indefinido	Sí
Brasil	34.0%	Exploración: LR (5 años) Desarrollo: LR (5 años)	Indefinido	Sí
Canadá				
Columbia Británica	27.0%	Exploración: Inmediata. Desarrollo: BD (30%)	20 años	Sí
Quebec	26.5%	Exploración: Inmediata. Desarrollo: BD (30%)	20 años	Sí
Chile	27.0%	Exploración: LR (6 años) Desarrollo: LR (6 años)	Indefinido	Sí
China	25.0%	Exploración: LR (10 años) Desarrollo: LR (10 años)	5 años	Sí
Estados Unidos	26.0%	Exp. & Des. (70%): Inmediata Exp. & Des. (30%): LR (5 años)	Indefinido	Sí
RD Congo	30.0%	Exploración: LR (2 años) Desarrollo: LR (2 años)	5 años	Sí
Indonesia	20.0%	Exploración: LR (4 años) Desarrollo: LR (4 años)	10 años	Sí
México	30.0%	Exploración: LR (8 años) Desarrollo: LR (8 años)	10 años	Sí
Mongolia	25.0%	Exploración: LR (10 años) Desarrollo: LR (10 años)	Indefinido	Sí
Rusia	20.0%	Exploración: Inmediata. Desarrollo: LR (2 años)	Indefinido	Sí
Zambia	30.0%	Exploración: Inmediata	10 años	No

Fuente: Biblioteca FARI de regímenes fiscales.

Nota: LR significa línea recta, DB Balance decreciente.

Impuestos mineros basados en la utilidad

61. **Los impuestos específicos a la minería basados en las utilidades tienen como objetivo gravar las ganancias extraordinarias que se generan en la extracción de minerales.** Idealmente,

estos instrumentos no deberían distorsionar las decisiones de inversión y producción en un proyecto minero, ya que se basan en una medida de las utilidades. Una desventaja es que aumentan la complejidad de la recaudación y administración de impuestos, razón por la cual algunos países (por ejemplo, Chile y México) alinean el cálculo del impuesto minero con las declaraciones de impuestos sobre la renta (Recuadro 3).

Recuadro 3. Impuestos mineros basados en las ganancias en otros países mineros

- **Chile:** El Impuesto Específico a la Actividad Minera tiene una estructura similar a la Regalía y el IEM en Perú. Se aplica sobre la "Renta Imponible Operacional Minera" (RIOM), que es una medida modificada de la utilidad fiscal. Se aplica una tasa progresiva que va del 5 al 34.5 por ciento en función del Margen operativo minero, para proyectos con producción mayor a 50,000 toneladas métricas de cobre fino. El cerco fiscal se aplica a nivel de la empresa.
- **Canadá (Columbia Británica):** se aplica una tasa fija del 13 por ciento sobre los ingresos netos, que se calculan como la diferencia entre los ingresos y los costos operativos y de capital y los flujos de efectivo negativos acumulados transferidos con una tasa de aumento prescrita. Un impuesto alternativo mínimo se calcula como el 2 por ciento de la diferencia entre los ingresos y los costos operativos actuales. El cerco fiscal se aplica a nivel de la mina.
- **Canadá (Quebec):** los ingresos netos se gravan con una tasa marginal progresiva que va del 16 al 28 por ciento a medida que aumenta el margen operativo. Los ingresos netos son similares a los ingresos imponibles para el IR, pero con diferentes tasas de depreciación. También se calcula un impuesto alternativo mínimo, con una tasa de uno por ciento sobre el valor de las ventas por debajo de 80 millones de dólares canadienses, y de 4 por ciento para el valor por encima de los 80 millones de dólares canadienses. El impuesto está delimitado a nivel de la mina.
- **México:** se cobra una tasa fija del 7.5 por ciento sobre los ingresos imponibles para el IR, menos los costos operativos y las inversiones en exploración. Hasta 2020, las empresas podían deducir el pago de los pagos superficiales. El cerco fiscal se aplica a nivel de empresa.
- **Papua Nueva Guinea:** se cobra un impuesto del 30 por ciento sobre los flujos de efectivo positivos, con un ajuste del 15 por ciento sobre los flujos de caja negativos acumulados. Este impuesto fue eliminado, pero recientemente se ha reintroducido.
- **Estados Unidos (Arizona):** se aplica un impuesto a una tasa del 2.5 por ciento de la utilidad neta de operación, que se calcula como el 50 por ciento de la diferencia entre el valor bruto de producción y los costos de producción (generalmente los incurridos en la minería y el procesamiento hasta el punto de venta); incluye impuestos sobre la depreciación y la propiedad.

62. **Como regla general, para el análisis FARI se utiliza la tasa de retención más baja disponible para un país con el que se haya firmado un tratado para evitar la doble tributación.** Todos los países de la muestra tienen tratados de doble tributación, y las diferencias entre las tasas de residentes y no residentes pueden ser bastante sustanciales (Tabla 9). Por ejemplo, en Canadá la tasa de retención de dividendos para no residentes es del 25 por ciento, pero mediante tratados se puede bajar al 5 por ciento para los residentes de Australia, Austria, Colombia, Francia y Alemania, entre otros, y al 10 por ciento en Chile, China e Indonesia, entre otros. Para evitar la doble imposición de las distribuciones de efectivo, algunos países (notablemente Australia y Chile) utilizan un sistema de imputación en el que se otorgan créditos fiscales por la cantidad de impuestos ya pagados sobre

las utilidades de la empresa. Para la retención de impuestos sobre intereses, algunos países permiten una tasa más baja solo para transacciones con partes no relacionadas e instituciones financieras.

63. **Además de utilizar las retenciones de impuestos como un elemento para evitar las deducciones excesivas, se suele limitar la deducibilidad de determinados gastos.** Los gastos deducibles se pueden inflar mediante pagos a la empresa matriz fuera del país donde se lleva a cabo la actividad minera, y los pagos financieros también se pueden exagerar mediante el financiamiento intra-compañía (ya sea inflando el monto del préstamo o la tasa de interés). Las salvaguardas más comunes son limitar la deducibilidad de intereses de la base del IR, mediante un límite a la relación deuda a capital (con los pagos de intereses por encima de ese límite tratados como ingresos por dividendos) o limitando la deducibilidad de los intereses pagados a una determinada proporción de ingresos (Tabla 9). Ninguna de estas medidas es completamente satisfactoria, ya que puede resultar difícil definir la base de capital a utilizar en el primer caso, así como protegerse contra el uso de instrumentos financieros híbridos. Además, las utilidades pueden ser muy volátiles, particularmente para empresas en el sector minero, lo que hace que las limitaciones a las deducciones de intereses sean procíclicas.

Tabla 9. Reglas para limitar la deducibilidad del pago de gastos financieros

País	Regla de Deuda: Capital		Límite a la deducción	
	Relación Deuda: Capital	¿Aplica a la deuda total o a la de partes relacionadas? t	Límite	Se aplica a
Australia				
Australia Meridional	1.5:1	Total		
Australia Occidental	1.5:1	Total		
Brasil	2:1	Ambas		
Canadá				
Columbia Británica	1.5:1	Partes relacionadas		
Quebec	1.5:1	Partes relacionadas		
Chile	3:1	Total		
China	2:1	Partes relacionadas		
RD Congo	3:1	Total		
Indonesia	4:1	Total		
México	3:1 ^β	Partes relacionadas	30%	EBITDA
Mongolia	3:1	Partes relacionadas	30%	EBITDA
Rusia	3:1			
Zambia			30%	EBITDA

Fuente: Biblioteca FARI de regímenes fiscales.

64. **Todos los países con los que se cuenta con información cobran un pago periódico por la superficie concesionada, y el monto varía significativamente de un país a otro.** Los pagos por la superficie proporcionan ingresos tempranos y estables para los gobiernos y crean incentivos para no acumular concesiones con fines especulativos. Establecer un pago superficial puede ser un complemento a los requisitos reglamentarios para las concesiones mineras para evitar retrasos en el

inicio de las actividades mineras. Sin embargo, generalmente no son una fuente importante de ingresos públicos. En la mayoría de los países (Australia Occidental, Brasil, China, República Democrática del Congo y México), los pagos superficiales aumentan con el tiempo, y en México la tarifa aumenta aún más si no hay actividad en el área minera (Tabla 10). El aumento de las tarifas a lo largo del tiempo suele ser sustancial; por ejemplo, en México es 22 veces, y en China 5 veces. En algunos países, las tarifas se ajustan automáticamente a la inflación (México) o se definen en dólares (RDC).

Tabla 10. Pagos por la superficie concesionada para actividad minera
(en dólares dólar estadounidenses por kilómetro cuadrado)

País	Licencia de exploración		Licencia de Producción	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Australia				
Australia Meridional	9.2	15.6	3,894.4	4,694.1
Australia Occidental	41.4	137.7	1,390.8	1,390.8
Brasil	90.0	135.1		
Canadá				
Columbia Británica	1,507.4	1,507.4	1,507.4	1,507.4
Quebec	1,756.1	3,674.3	1,756.1	3,674.3
China	2.8	14.2	-	-
Chile	147.1	147.1	735.5	735.5
Estados Unidos	0	200	5% del valor de la tierra	
RD Congo	20.0	40.0	40.0	80.0
Indonesia	200.0	200.0	400.0	400.0
México	83.5	1,826.2	83.5	1,826.2
Mongolia	N/A	N/A	N/A	N/A
Panamá	N/A	N/A	N/A	N/A
Rusia	N/A	N/A	N/A	N/A
Zambia	N/A	N/A	N/A	N/A

Fuente: Baker McKenzie Global Mining Guide 2020 (<https://globalminingguide.bakermckenzie.com>) y fuentes domésticas.

III. IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE CAPITAL

A. Introducción

65. **El ejecutivo manifestó al congreso la intención de modificar el régimen tributario aplicable a las rentas del capital (Proyecto de Ley PL583/27 octubre 2021).** La iniciativa con la que solicita la delegación de facultades para legislar en la materia señala expresamente que reformará el Impuesto a la Renta (IR) de primera y segunda categoría y el IR a los dividendos percibidos por personas jurídicas domiciliadas,⁶ que son ingresos de tercera categoría (Recuadro 4).

Recuadro 4. Ingresos sujetos del IR en Perú (domiciliados) – por tipo de categoría

Primera categoría: personas naturales – arrendamiento, subarrendamiento y en general cesión temporal de bienes.

- Tasa: 6.25% renta neta o 5% sobre renta bruta

Segunda categoría: personas naturales – ganancia por venta de acciones, valores, inmuebles, además de dividendos, intereses, regalías, beneficios pagados por seguros dotales de vida y ganancias de operaciones financieras derivadas.

- 5% dividendos; 6.25% renta neta o 5% renta bruta para enajenación títulos e inmuebles
- 4.99% intereses

Tercera categoría: personas jurídicas – ingresos por actividad empresarial, incluyendo todas las ganancias de capital, excepto los dividendos (exentos).

- Tasa general 29.5%

Cuarta categoría: servicios personales independientes, profesionales y actividades directivas en empresas. Se permite deducción general del 20% del ingreso bruto hasta 24 UIT.

Quinta categoría: personas naturales – remuneraciones al trabajo dependiente, sujeto a una tarifa progresiva de tasas marginales, a partir de 7 UIT (techo del tramo exento de renta, también aplica a 4ª categoría)). Las deducciones personales en su conjunto tienen un tope de 3 UIT.

- Tasas marginales para 4a y 5a categoría: 8% (0-5 UIT); 14% (5-20 UIT); 17% (20-35 UIT); 20% (35-45 UIT); 30% (45+ UIT).

Rentas de fuente extranjera (sin categoría) – se gravan según el régimen del perceptor, persona jurídica régimen general y persona natural a la tarifa aplicable a ingresos del trabajo, excepto las ganancias por enajenación de acciones, gravadas a la tasa de 2ª categoría.

66. **El propósito de la iniciativa es aumentar la recaudación por estos conceptos y mejorar la progresividad del sistema.** Las ganancias de capital y los dividendos tienen un tratamiento preferencial respecto de los ingresos del trabajo,⁷ pese a ser rentas percibidas mayormente por

⁶ PL583, art. 3.a) 1. i-ii.

⁷ De acuerdo con la tarifa del IR, una persona natural con ingresos de 5ª categoría de 60 UIT pagaría una tasa promedio de IR de un poco más del 15 por ciento.

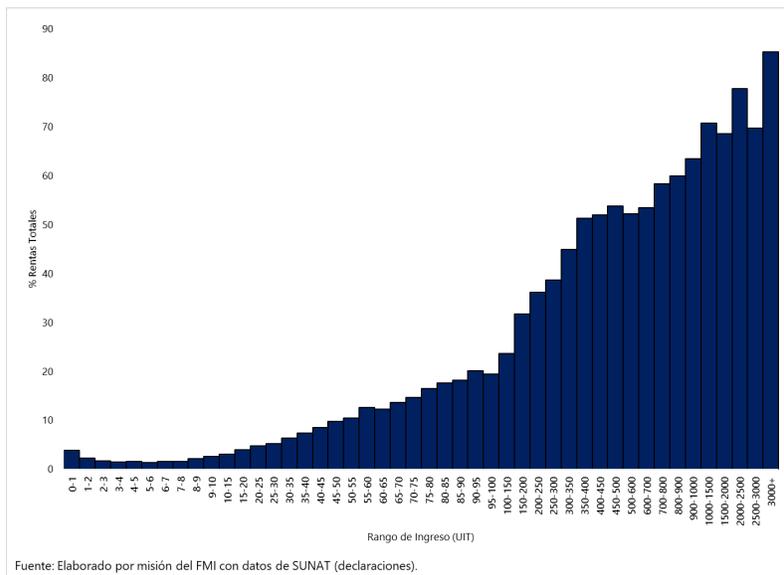
personas de altos ingresos.⁸ En efecto, menos del 1 por ciento de los contribuyentes personas naturales con ingresos (declarados) más altos superiores a 40 Unidades Impositivas Tributarias - UIT) obtiene cerca del 75 por ciento del total de las rentas de primera y segunda categoría. De igual manera, la mayor parte de la renta de las personas con ingresos muy altos proviene de rentas del capital; más del 50 por ciento cuando sus ingresos sobrepasan las 350 UITs (Figura 23). Por el contrario, los contribuyentes con ingresos hasta de 5 UIT anuales, que representan el 66 por ciento del total de contribuyentes, obtienen menos del 4 por ciento del total de ingresos declarados en esas categorías (Tabla 11) y el componente de rentas de capital en sus rentas totales es pequeño.

Tabla 11. Distribución de Rentas de Capital por Rango de Ingreso, 2020

Rango Ingreso UIT	Personas	% Total	Rentas (*)	% Total	Acumulado (**)
0-5	4,879,300	66.0	741,360	3.8	100.0
5-10	1,548,907	21.0	843,537	4.3	96.2
10-20	634,963	8.6	1,309,416	6.7	91.9
20-40	274,577	3.7	1,831,585	9.4	85.1
40-80	22,990	0.3	356,823	1.8	75.7
80-150	20,718	0.3	2,022,336	10.4	73.9
150-300	7,466	0.1	2,272,336	11.7	63.5
300-600	2,398	0.0	2,094,920	10.8	51.8
600-1500	918	0.0	2,186,295	11.2	41.0
1500+	356	0.0	5,795,641	29.8	29.8
Total	7,392,593	100.0	19,454,248	100.0	

(*) Rentas de 1a y 2a Categoría + dividendos de 2a Categoría; miles de soles. (**) En orden ascendente.
 UIT: Unidad Impositiva Tributaria = S/4300 (2020).
 Fuente: Elaborado por misión del FMI con datos de SUNAT (declaraciones).

Figura 23. Rentas de Capital en el Total de Rentas de PN, 2020
(en porcentaje, por Rango de Ingreso (UIT))



⁸ La tasa aplicable a los ingresos del capital es normalmente del 5 por ciento, considerablemente más baja que la tasa promedio de la tarifa del IR. Por otra parte, la tarifa del IR de personas naturales exenta las primeras 7 UIT, lo que hace que dos tercios de las personas estén libres del IR.

67. **La recaudación por el IR de primera y segunda categoría es pequeña.** En los últimos años, la recaudación en ambos rubros representó alrededor de 0.4 por ciento del PIB, contribuyendo con el 6.4 por ciento del total de los ingresos del IR en Perú (Tabla 12). El primer porcentaje se ha mantenido estable en los últimos años, mientras que el segundo ha crecido debido principalmente a la disminución de la recaudación del IR de tercera categoría (ingresos empresariales).⁹ Los países de la OCDE que registran el IR a las ganancias de capital también recaudan porcentajes modestos del PIB, típicamente abajo del 1 por ciento, con la excepción de los Estados Unidos y Suecia (ver Anexo I, Tabla A1).¹⁰ Por lo tanto, una reforma recaudatoria de relevancia tendría que examinar otros aspectos del sistema tributario de Perú, más allá de las ganancias de capital.¹¹

Tabla 12. Ingresos por Impuesto a la Renta, por Categoría

Categoría de renta	En porcentaje de ingresos del IR					En porcentaje del PIB				
	2005-2009	2010-2014	2015-2019	2020	2021 (5)	2005-2009	2010-2014	2015-2019	2020	2021 (5)
Primera Categoría (1)	1.1	0.7	1.4	1.3	1.1	0.06	0.05	0.08	0.07	0.06
Segunda Categoría (1)	3.0	3.6	5.0	5.1	7.1	0.19	0.25	0.28	0.27	0.36
Tercera Categoría (2)	69.0	64.4	53.6	46.3	57.7	4.24	4.41	3.00	2.48	2.90
Cuarta Categoría (3)	3.1	2.7	4.1	4.0	3.6	0.18	0.18	0.23	0.21	0.18
Quinta Categoría	17.6	19.5	22.5	24.0	18.7	1.05	1.33	1.26	1.29	0.94
No Domiciliados	5.4	8.0	10.1	14.8	7.3	0.32	0.55	0.57	0.79	0.37
Otras Rentas (4)	0.8	1.1	3.2	4.3	4.5	0.05	0.08	0.18	0.23	0.23
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	6.10	6.86	5.59	5.36	5.03

Fuente: Elaborado por misión del FMI con datos de MEF/SUNAT. Notas:

(1) Incluye proporción correspondiente de regularización de personas naturales.

(2) Incluye regularización de personas jurídicas.

(3) Supone toda regularización de rentas del trabajo correspondientes a la 4a Categoría.

(4) Incluye: régimen especial, régimen MYPE tributario (2017) y otras rentas.

(5) Período enero-septiembre 2021.

68. **La estructura de la recaudación del IR a los ingresos del capital es regresiva.** La tasa del IR es constante, por diseño, aun y cuando este tipo de ingreso aumente. Incluso la tasa efectiva promedio (TEP) por rango de ingreso disminuye ligeramente en los tramos más altos, mientras que la tasa más alta la pagan las personas con ingresos más bajos, de 0 a 5 UIT (Figura 24).¹²

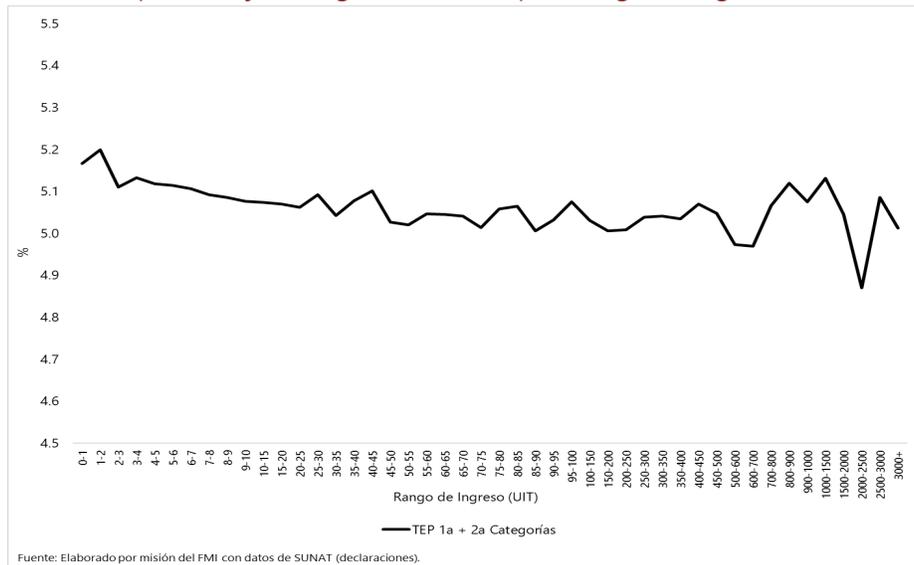
⁹ La disminución de los ingresos del IR a las personas jurídicas es notoria; cae de 4.4 por ciento del PIB en promedio para el periodo 2010-2014 al 3 por ciento en el quinquenio siguiente.

¹⁰ El IR a las ganancias de capital fueron respectivamente 1.0 y 1.4 por ciento del PIB en 2018. En Estonia fue un poco más alto (1.7 por ciento) pero dicho país, para todo efecto práctico, no cuenta con un IR de las personas jurídicas (base de datos global de estadísticas tributarias de la OCDE). El comparativo internacional en este rubro (ver Anexo I, Tabla A1) es poco ilustrativo, pues con frecuencia los países no desagregan los ingresos derivados del IR a las rentas del capital, o lo hacen solo parcialmente.

¹¹ Dicho análisis escapa el alcance del presente informe, el cual, a solicitud del MEF, se limita a examinar el régimen fiscal del sector minero, las ganancias de capital y el IVA a los servicios digitales.

¹² Datos desagregados sobre la TEP por tramos de ingresos reflejados en la Figura 24 se encuentran en el Anexo I, Tabla A2. La base de datos fue conjuntada por la SUNAT a partir de las distintas declaraciones informativas entregadas por los contribuyentes.

Figura 24. TEP sobre el Total de Rentas de 1a y 2a Categoría, 2020
(en porcentaje de Ingresos Brutos, por Rango de Ingreso UIT)



69. **Se discute a continuación el diseño del IR aplicable en Perú a los principales ingresos de primera y segunda categoría, además de los dividendos de personas jurídicas.** Se describen primero los rasgos principales del régimen respectivo, se analiza la estructura de cada uno (base, tasa y exenciones) y se comparan con las prácticas estatutarias en otros países. Los ingresos considerados son los de arrendamiento (1era categoría), la ganancia por la enajenación de inmuebles, acciones e instrumentos de deuda, y los intereses (todos de 2da categoría). La discusión sobre dividendos incluye los percibidos por personas jurídicas (3era categoría). Las ganancias de capital de fuente extranjera o de fuente peruana obtenida por residentes en el extranjero no se analizan en este informe.¹³

B. Arrendamiento

70. **El arrendamiento, que compone la gran mayoría de las rentas de primera categoría, tiene un tratamiento cedular específico.** La base del IR de personas naturales en este caso es, en principio, el ingreso bruto por arrendamiento, sujeto a una tasa única del 6.25 por ciento. Sin embargo, la base admite una reducción del 20 por ciento, lo cual para todo efecto práctico reduce la tasa al 5 por ciento (LIR, art 84). La base no se puede disminuir a causa de pérdidas en otros tipos de rentas de capital, ni se permiten otras deducciones. Este régimen se introdujo en 2009 y la

¹³El MEF no presentó en la solicitud de delegación de facultades una iniciativa para reformar los aspectos internacionales del IR. El FMI provee asistencia técnica a sus miembros para revisar dichos aspectos del IR, cuando le es solicitada, considerando que la capacidad de administración de la materia internacional es un elemento clave para la eficacia del sistema.

recaudación de este impuesto cayó significativamente a partir de ese año, recuperándose como proporción del PIB en 2014.¹⁴

71. **La base del impuesto está sujeta a un valor mínimo para efecto del IR.** El monto del arrendamiento no podrá ser inferior al 6 por ciento del valor catastral (autoevaluó) del inmueble (LIR, art 23). Cuando el contrato de arrendamiento sea entre partes relacionadas, la contraprestación deberá cumplir con el principio de independencia, es decir, para efectos fiscales la transacción deberá ser pactada a valor de mercado (LIR, artículo 32-A). La efectividad de esta medida depende de valores catastrales actualizados y en Perú existe un desfase importante en este sentido (Schatan et al, 2016).

72. **El tratamiento tributario al arrendamiento es ventajoso respecto del que reciben los ingresos del trabajo.** Estos ingresos (*Cuarta Categoría*, trabajo independiente y *Quinta Categoría*, trabajo dependiente) están sujetos a una tarifa progresiva, cuya tasa máxima es del 30 por ciento para ingresos arriba de 45 UIT anuales, contadas a partir del tramo exento de 7 UIT. Como es de esperarse, la TEP para personas de ingresos más altos aumenta considerablemente. Por ejemplo, las personas con ingresos totales mayores a 300 UIT pagaron una TEP del 24 por ciento sobre sus rentas de 5ta categoría (ver Anexo I, Tabla A2).

73. **Una opción de política es homologar el régimen de arrendamiento a las rentas del trabajo.**¹⁵ Si la estructura creciente de tasas efectivas a los ingresos de quinta categoría aplicara a los arrendamientos, la recaudación por este rubro podría duplicarse, llegando potencialmente a S/ 1.15 mil millones (2020) o 0.16 por ciento del PIB (ver Anexo I, Tabla A3), el doble de la recaudación anual promedio en el periodo 2015-2019.¹⁶

74. **El efecto sería progresivo**, pues el aumento de la recaudación provendría de los tramos de ingresos de 15 – 20 UIT en adelante, concentrándose el 80 por ciento del aumento en las personas con ingresos mayores a 80 UIT (que representan menos del ½ por ciento del total de contribuyentes). Por debajo del tramo de 15 – 20 UIT, la carga tributaria de hecho se reduciría, incluyendo aquellas rentas hasta 7 UIT que quedarían exentas (Figura 25). Homologar los regímenes sería equivalente a aumentar la tasa actual al arrendamiento al 14 por ciento (ver Anexo I, Tabla A3).

¹⁴ Hasta 2008 la renta por arrendamiento se gravaba de acuerdo con la tarifa de tasas marginales progresivas aplicables a la renta de personas naturales. De 2005 a 2008, la recaudación del IR de 1ª categoría representó 0.07 por ciento del PIB. En 2009, ese porcentaje cayó a 0.04 y permaneció en dicho nivel hasta 2011; llegó a 0.07 nuevamente en 2014, superando este porcentaje apenas en 2016.

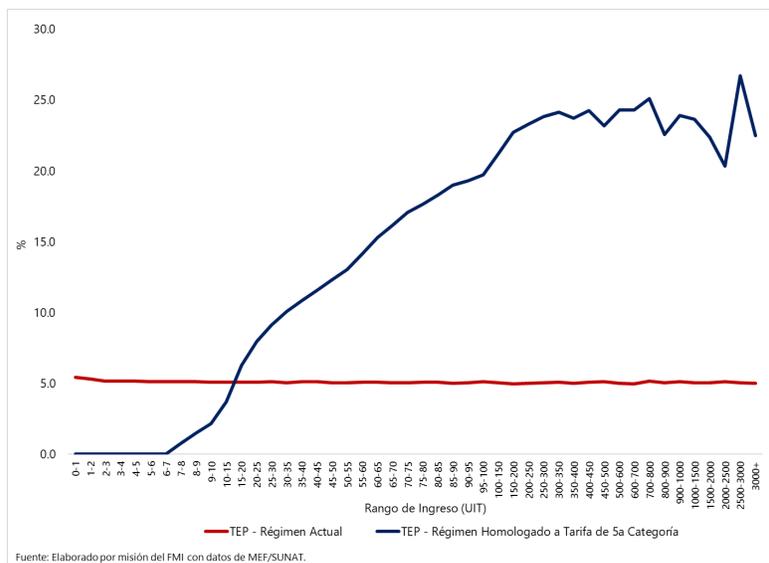
¹⁵ Como era el régimen en Perú hasta 2008.

¹⁶ El aumento estimado de la recaudación por cambiar el régimen a la renta de 1ª categoría a un sistema progresivo es cerca de S/ 640 millones (S/ 1.15 – S/ 0.51 mil millones – recaudación registrada en 2020;

Tabla 12). Sin embargo, en un escenario donde, por ejemplo, el 55 por ciento de los arrendamientos (de personas con ingresos superiores a 45 UITs) fuesen sujeto a la tasa de IR marginal más alta (30 por ciento) la recaudación podría llegar a 0.22 por ciento del PIB, más de 0.15 por ciento adicional, que es un monto muy cercano a la estimación del MEF (0.14 por ciento del PIB en 2022). Estos montos podrían estar mínimamente sobreestimados debido a que los datos sobre retenciones de 5ª categoría elaborados por la SUNAT no toman en cuenta las devoluciones del IR a las personas. Nos obstante, considerando los datos disponibles sobre los gastos deducibles de PN con rentas de 4ª y 5ª categorías, la diferencia es muy menor.

Este cálculo no toma en cuenta el posible cambio de tasa marginal al sumar el ingreso por arrendamiento a las rentas del trabajo. Por lo tanto, es un cálculo conservador.¹⁷

Figura 25. TEP del IR de 1a Categoría y Homologada a la Tarifa de 5a Categoría, 2020
(en porcentaje de Ingresos Brutos, por Rango de Ingreso UIT)



75. **Tanto en México como en Chile los arrendamientos se suman (acumulan) al total de ingresos**, a los que se le aplica la tarifa general progresiva de personas naturales (Impuesto Global Complementario en Chile).¹⁸ En ambos casos se permite la deducción de los gastos propios de la actividad. En el caso de México existe la opción de una deducción ciega general del 35 por ciento del ingreso bruto, más alguna deducción muy puntual, como el predial. La deducción ciega es una simplificación que facilita el cumplimiento, sin embargo, el eximir de documentación para deducir gastos no promueve la formalidad. De introducir un régimen progresivo para el arrendamiento en Perú, se podría admitir la deducción general del 20 por ciento veinte y la opción de deducir gastos documentables pormenorizados.

76. **A mayor presión tributaria, sin embargo, mayor es el riesgo de que los arrendatarios opten por la informalidad.** El riesgo es importante en Perú, pues su economía informal (proporcionalmente) es de las más altas del mundo (45 por ciento del PIB en 2018), clasificada como

¹⁷ Por ejemplo, para aquellos que tienen ingresos del trabajo que alcanzan la tasa marginal más alta, cualquier ingreso adicional al monto global implica gravarlos al 30 por ciento y no a la TEP. Los cálculos se hacen con los datos sobre los ingresos y retenciones de 5ª categoría solamente, ya que la información sobre las rentas y recaudación de 4ª categoría por rango de ingreso (base de datos proveniente de las declaraciones) es menos completa y representa un porcentaje menor del total de los ingresos del trabajo. En cambio, la recaudación total de 5ª categoría desagregada por rango de ingresos representa el 98 por ciento de la recaudación agregada de la misma categoría de la Nota Tributaria publicada por la SUNAT.

¹⁸ En el caso de Chile, el arrendamiento de vivienda de interés social (DFL2) está exento del IR, hasta por dos propiedades. En México, los ingresos por arrendamiento de bienes se acumulan a la totalidad de los ingresos obtenidos conforme al artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

el número 147 entre 156 países.¹⁹ El cumplimiento del pago del impuesto es más bien un asunto de administración tributaria, más allá del alcance de este informe, pero vale la pena notar que se presentan solo 170 mil declaraciones anuales de renta de 1ª categoría, cuando en Perú podrían haber más de un millón de viviendas de alquiler.²⁰

77. **Para disminuir la informalidad en el sector, desde 2017 la ley permite deducir hasta un 30 por ciento del arrendamiento** de las rentas de 4ª y 5ª categoría (LIR, art 46). Esta deducción, sumada a todas las demás deducciones personales autorizadas por la LIR, tiene un tope total de 3 UIT. Sin embargo, el beneficio podría ser excesivo, dado que su función es simplemente generar información útil para que la SUNAT pueda ejercer control del cumplimiento de las obligaciones de los arrendadores. Dicha deducción tiene también un aspecto regresivo, pues no beneficia a las personas con ingresos más bajos, hasta 7 UIT, en cuanto no tienen impuesto a cargo que reducir. Esto podría resultar especialmente oneroso si se reforma el régimen de arrendamiento a uno globalizado en el cual las rentas de 1ª categoría también se exentarían hasta 7 UIT. El beneficio podría reducirse a la mitad y podría ser todavía suficiente para que los arrendatarios lo ejercieran.²¹

Recomendaciones

- Modificar el régimen actual de tasa única a las rentas de primera categoría (arrendamiento) para hacerlo progresivo, gravándolas con la misma tarifa aplicable a las rentas del trabajo (4ª y 5ª categorías).
- Permitir la opción de una deducción general del 20 por ciento del ingreso bruto o deducciones por gastos individualizados documentados (cuando aplique la tarifa).
- Reducir la deducción del arrendamiento al 15 por ciento del monto de alquiler pactado.

C. Ganancias de capital

78. **Las ganancias de capital se definen en la LIR como los ingresos por la enajenación de “bienes que no están destinados a ser comercializados en el giro del negocio o de la empresa” (LIR, art 2).** Ello incluye el ingreso por la venta de acciones (incluso su redención o rescate), certificados, títulos, bonos, papel comercial, participaciones en fondos mutuos de inversión, obligaciones al portador y en general todos los valores mobiliarios y bienes inmuebles, así como los provenientes de la enajenación de negocios o empresas. Lo anterior con independencia de que la

¹⁹ Banco Mundial, *Informal economy database*, disponible en: <https://www.worldbank.org/en/research/brief/informal-economy-database>. Clasificación para el año 2017. Ver también Medina, y Schneider (2018).

²⁰ De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda del Perú (2017), había en el país 10.1 millones de viviendas particulares; el 12.4 por ciento son viviendas propias alquiladas. Ver: <http://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/en-el-pais-existen-mas-de-diez-millones-de-viviendas-particulares-censadas-10893/>.

²¹ En Chile, por ejemplo, los arrendatarios no deducen parte de su alquiler, pero deben hacer una declaración informativa de su condición (formato 1835).

enajenación que realiza el domiciliado ocurra en el extranjero o sea de títulos de emisoras no residentes.

79. **Están obligados al pago del impuesto** las personas naturales o jurídicas domiciliadas en el país (residentes), así como las personas no domiciliadas que obtengan una ganancia de capital de fuente peruana.²² También se gravan las enajenaciones indirectas realizadas por no domiciliados de títulos o acciones emitidas por domiciliados en el Perú, o de bienes inmuebles situados en el país.²³

80. **Las ganancias de capital obtenidas por personas jurídicas están sujetas al régimen general del IR corporativo.** La base del impuesto es la ganancia por la enajenación del bien de capital, es decir, los ingresos por la venta del bien menos el costo computable (y demostrable) de adquisición en cada caso. Estas ganancias tienen el trato de utilidades empresariales (tercera categoría) y se gravan a la tasa general del impuesto (29.5 por ciento). Esta es generalmente la práctica internacional, como se aprecia en la Tabla 13. La excepción a esta regla en Perú es que la exención a la enajenación de acciones en la bolsa de valores alcanza a las personas jurídicas.

Tabla 13. IR sobre las Ganancias de Capital - Personas Jurídicas (Residentes), 2021(*)

País	Régimen Fiscal
Perú	Aplica la tasa general del impuesto a la renta.
Alemania	Aplica la tasa general del impuesto a la renta.
Argentina	Aplica la tasa general del impuesto a la renta.
Brasil	Aplica la tasa general del impuesto a la renta.
Canadá	El 50% de las ganancias de capital se grava a la tasa general del impuesto a la renta.
Chile	Aplica la tasa general del impuesto a la renta.
Colombia	Las ganancias de capital se gravan a una tasa del 10%.
Corea del Sur	Aplica la tasa general del impuesto a la renta.
España	Aplica la tasa general del impuesto a la renta.
Estados Unidos	Aplica la tasa general del impuesto a la renta.
México	Aplica la tasa general del impuesto a la renta.
Países Bajos(**)	Aplica la tasa general del impuesto a la renta.
Reino Unido	Aplica la tasa general del impuesto a la renta.

Fuente: PricewaterhouseCoopers (PwC). Notas: (*): Países seleccionados de acuerdo a posición como origen de IED (según la encuesta CDIS del FMI) en Perú. (**): Las ganancias de capital de participaciones calificadas son exentas.

81. **Un aspecto de este régimen general que podría ser generoso** es la posibilidad que tienen las personas jurídicas de reducir la utilidad empresarial sujeta del impuesto por las pérdidas generadas en la enajenación de acciones fuera de bolsa. Esto puede dar lugar a ciertas planeaciones tributarias agresivas.²⁴ En cambio, el tratamiento tributario de las ganancias de capital para personas

²² Se considera de fuente peruana la ganancia por la enajenación de acciones o títulos de una emisora constituida o establecida en el país, o de bienes muebles (activos) o inmuebles localizados en territorio nacional, aunque la enajenación sea realizada por un no residente.

²³ Este último aspecto del régimen tributario a las ganancias de capital no se analiza en este reporte; no hay propuesta de reformarlo.

²⁴ Una opción para disminuir utilidades del negocio es generar pérdidas enajenando acciones de una subsidiaria a una tercera afiliada del grupo, o a la misma subsidiaria con la opción de recompra posterior.

naturales en Perú (renta de segunda categoría) es cedular y tiene una serie de otras particularidades, que se discuten a continuación.

Enajenación de inmuebles

82. **La renta por la enajenación de bienes inmuebles puede ser de segunda o tercera categoría, según la “habitualidad” de la venta.** Si se trata de una venta ocasional, la renta es de segunda categoría (ganancia de capital); si es una venta habitual, la renta es de tercera categoría (utilidad empresarial), aunque se trate de una persona natural. La venta se convierte en “habitual” a partir de la tercera enajenación en un año fiscal. La tasa es de 5 por ciento de la ganancia en el caso de venta no habitual.

83. **La ley otorga una exención amplia a las ganancias por la venta de bienes raíces.** Para las personas naturales, la enajenación de todos los bienes inmuebles adquiridos antes de 2004 está exenta. Está exenta también la venta de viviendas habitadas por el enajenante (persona natural domiciliada) por al menos dos años al momento de la venta (LIR, art 4). La exención aplica independientemente del valor de la vivienda, o de la ganancia obtenida por su enajenación. Otra condición es que la vivienda no genere rentas derivadas del comercio o la actividad empresarial, incluso cuando la habite el propietario que la enajena.

84. **La ganancia por la enajenación de inmuebles excluye el componente inflacionario.** En este caso, el costo de adquisición del bien está indexado por el “índice de corrección monetaria”, elaborado por el MEF. De este modo, se grava (correctamente) solo la ganancia real por la enajenación del inmueble.

85. **La intención de política de la actual administración es aumentar la presión tributaria a las ganancias de capital.** Como se indica en las secciones más adelante, habría cierto espacio para aumentar tasas y de hacerlo, también habría que guardar la neutralidad del régimen. Por lo mismo, la tasa aplicable a la enajenación de inmuebles debería seguir la misma suerte del IR que grava otras ganancias o ingresos de capital. La cuestión más compleja es si limitar la exoneración a la venta de viviendas que arrojaran ganancias por arriba de un cierto monto que refleje una acumulación de riqueza muy alta, como sucede en otros países.²⁵

Recomendaciones

- Subir la tasa a la ganancia en la enajenación de inmuebles en línea con la tasa del IR a otras ganancias o ingresos del capital.
- Evaluar la posibilidad de fijar un tope a la ganancia exenta por la enajenación de vivienda.

²⁵ Por ejemplo, en los Estados Unidos está exenta la ganancia hasta los US\$250 mil para una persona soltera y hasta US\$500 mil para una pareja (US Taxpayer Relief Act 1997). En México, la exoneración aplica por un monto cercano a los US\$ 200 mil; sobre el excedente se paga el impuesto a la tasa marginal promedio de los últimos 5 ejercicios (artículo 93, fracción XIX de la Ley del Impuesto sobre la Renta).

Enajenación de acciones

Personas naturales domiciliadas

86. **La base del impuesto es la ganancia por la enajenación del título**, es decir, los ingresos de la venta menos el costo computable (demostrable) de adquisición en cada caso. No hay costo computable cuando la acción se haya adquirido a título gratuito.²⁶ Las personas naturales pueden compensar la pérdida solo contra ganancias de capital del mismo ejercicio.²⁷ Existe en la regulación otra serie de reglas especiales para establecer el costo de adquisición cuando la acción no haya sido obtenida mediante una operación de compraventa, las cuales son apropiadas.²⁸

87. **Sin embargo, el costo computable de los títulos valor no está indexado a la inflación.** Ello significa que la base del impuesto incluye un componente inflacionario por el periodo transcurrido desde la adquisición y hasta la enajenación del título (a diferencia de los bienes inmuebles que sí están indexados, gravándose solo la ganancia real). Esto representa una distorsión que sería conveniente corregir, especialmente si se propone aumentar la tasa del impuesto.

88. **Por otra parte, la ley otorga un beneficio generoso para disminuir la base del impuesto** (LIR, art 36). Se trata de una deducción general para las personas naturales, adicional al costo computable de adquisición del bien o título en cuestión, gracias a la cual la renta neta (o gravable) se reduce en un 20 por ciento de la renta bruta (precio de venta).²⁹ Este beneficio bien podría eliminarse, haciendo el régimen más equitativo respecto de la carga fiscal a los ingresos del trabajo, especialmente si el costo de adquisición del bien enajenado se indexa por inflación.

89. **La tasa general del IR aplicable a la ganancia por enajenación de acciones es de 6.25 por ciento.** Esta tasa aplica a las ganancias de fuente peruana.³⁰ Las ganancias de capital de fuente extranjera se gravan a la escala progresiva de tasas marginales del 8 al 30 por ciento, excepto las comercializadas en el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), en cuyo caso se gravan a la

²⁶ En el caso de personas jurídicas, se considera como costo de adquisición el “valor de ingreso al patrimonio”, definido según el Reglamento de la LIR como el valor de mercado.

²⁷ El régimen aplicable a las personas jurídicas en Perú es distinto. Ellas pueden compensar la pérdida contra la totalidad de utilidades de fuente nacional y se permite su arrastre hasta por cuatro ejercicios. Los países no siempre permiten la compensación amplia de estas pérdidas contra cualquier otro ingreso empresarial. En algunos países (México, por ejemplo), el tratamiento de estas pérdidas, incluso para personas jurídicas, es cedular, permitiéndose usarlas solo contra de ganancias de capital de la misma especie, para evitar estrategias fiscales agresivas. Se evita así reducir la utilidad operativa de la empresa a causa de una venta de acciones a partes relacionadas a un precio castigado, pero cuyo valor de mercado es difícil de establecer.

²⁸ Existen reglas especiales para determinar el costo computable de acciones obtenidas por capitalización de utilidades (o de pasivos), de reservas o de deudas en reestructuras (Ley Reestructuras Patrimoniales) y para acciones recibidas por reorganización (fusiones y escisiones).

²⁹ Este beneficio aplica a todas las rentas del capital de 1era y 2da categoría, salvo por los dividendos (LIR, arts. 24 i y 36). La tributación de los dividendos se discute en la sección 4 de este capítulo.

³⁰ Ley 30341, Ley que fomenta la liquidez e integración del mercado de valores (2015).

tasa de 6.25 por ciento.³¹ En este caso no aplica la reducción permitida de la base del impuesto en un 20 por ciento. Las ganancias de capital por la enajenación de acciones de fuente extranjera, en cambio, se suman las rentas del trabajo y se gravan a la tarifa progresiva.

Exoneración de enajenación en bolsa de valores.

90. **Está exonerada la enajenación de acciones específicamente en la Bolsa de Valores de Lima (BVL).**³² El propósito es fomentar el crecimiento del mercado de capitales en el país. La exención beneficia a personas naturales residentes y no residentes. El beneficio aplica cuando la emisora es domiciliada o constituida en el Perú y siempre que se trate de un título líquido y no se transfiera 10 por ciento o más del valor de la emisora. La exención se introdujo en 2016, por un periodo de tres años renovables y está vigente hasta diciembre de 2022. Las operaciones en bolsa habían estado gravadas desde 2010. Pese a la exención del impuesto, la BVL no ha presentado un desempeño destacado (Recuadro 5).

Recuadro 5. Impuesto a la enajenación de acciones en bolsa
Reclasificación de la Bolsa de Valores de Lima (BVL) como 'mercado de frontera'

Secuencia de hechos:

- El impuesto a las ganancias de capital a las acciones operadas en la Bolsa de Valores de Lima (BVL) se introdujo en 2010 (tasa = 6.25% ganancia neta).
- Para 2015 la liquidez del mercado había disminuido notoriamente.
- También en 2015, Morgan Stanley Capital Investment (MSCI) anunció la intención de revisar el índice accionario "Perú Index" para ponderar su reclasificación 'mercado de frontera', una baja respecto de la clasificación en ese momento de "mercado emergente".
- La exención a la enajenación de acciones en bolsa fue reintroducida en 2016.
- La baja en la clasificación fue evitada (anunciada en junio 2016).
- La exención fue renovada en 2019 y sigue vigente.
- La BLV fue reclasificada como "mercado de frontera" en marzo de 2020 por otro índice, el Financial Times Stock Exchange (FTSE) Russell.

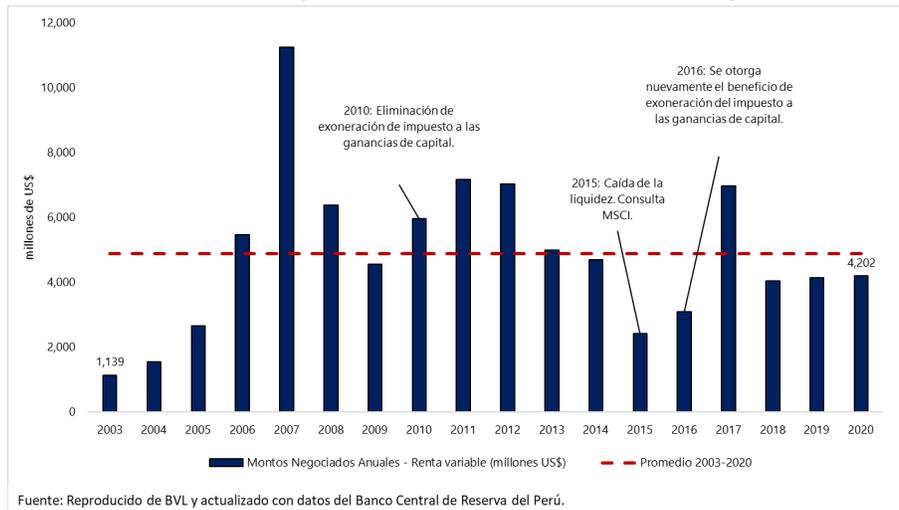
Notable:

- Durante 2010–12, los primeros tres años en que estuvo vigente el impuesto, el valor negociado en la BLV ("monto negociado de renta variable") aumentó (Figura 26).
- El valor promedio del monto negociado en 2010-12 fue más alto que en cualquiera de los años anteriores a 2010, excepto por 2007.

³¹ El MILA es una iniciativa para integrar y profundizar la operación en los mercados de valores de Perú, Chile, México y Colombia. Un inversionista residente en Perú puede negociar títulos operados en las bolsas de los otros países desde la BVL y viceversa. El tratamiento a la ganancia es semejante al que tendría un título enajenado fuera de bolsa en Perú, gravado a la tasa del 6.25 por ciento, pero sin el beneficio de la deducción general del 20 por ciento. Los demás países miembros del MILA no han avanzado en un trato recíproco para sus residentes que inviertan en títulos peruanos.

³² Ley 30341.

Figura 26. BVL: Montos Negociados Anuales - Renta Variable, 2003–2020
(en millones de dólares estadounidenses)



- El anuncio de MSCI de la posible reclasificación de la BVL en 2015 podría explicar, en parte, el peor desempeño anual de la bolsa desde 2006.
- La amenaza de reclasificación como “mercado de frontera” no solo obedeció solo a la baja liquidez del mercado en 2013-14, sino también a la reducción a 3 el número de títulos negociados en la bolsa que calificaban como de inversión según los parámetros de MSCI (el mínimo). Al mismo tiempo, uno de los tres títulos (Southern Copper) cambió su lugar de incorporación a los EEUU, donde ahora se negocian sus títulos. En principio, este título debió haberse sustraído del “Peru index”.
- La reducción del número de títulos de inversión comenzó en 2013.
- La actividad de BVL se recuperó notablemente en 2017, al año siguiente a la reintroducción de la exoneración.
- No obstante, el promedio de valores negociados en 2016-20 fue menor que en 2010-15, cuando la BVL estuvo gravada y afectada por el anuncio de MSCI.
- La reclasificación a “mercado de frontera” por el FTSE ocurre en 2020 cuando la BLV, después de cuatro años de vigencia de la exención.
 - Por tanto, no es evidente que exista una conexión directa entre la entrada en vigor del impuesto a las ganancias de capital por las transacciones en bolsa y la reclasificación a la baja de la BLV a “mercado de frontera”.

91. **El trato asimétrico a la enajenación de acciones y a los dividendos genera una distorsión.** El precio de una acción refleja no solo la expectativa de dividendos futuros de la emisora, sino también el monto de las utilidades retenidas no distribuidas. Por lo tanto, la venta de una acción representa, en parte al menos, la realización de las utilidades no distribuidas. Si la carga impositiva a la distribución de dividendos³³ es mayor a la que pesa sobre la enajenación de acciones, es de esperarse que las empresas se vean inhibidas de distribuir dividendos y que los accionistas los

³³ El régimen tributario a los dividendos se discute en la siguiente sección de este capítulo.

realicen mediante la venta de acciones en el mercado. Para efectos prácticos, se deja un camino abierto para eludir el impuesto a la distribución de dividendos.

92. **Un sistema clásico del impuesto a la renta grava doblemente las utilidades empresariales, una vez en cabeza de la empresa y otra en manos del accionista cuando percibe los dividendos.** El argumento que se hace a favor de un sistema así, en vez de uno integrado que grave solo una vez las utilidades empresariales, es la decisión de política tributaria de hacer el régimen fiscal más progresivo. Se trata de un balance entre equidad y el punto donde la carga fiscal a las utilidades comience a inhibir las inversiones, de modo que el efecto neto resulte negativo. En este contexto, mientras la carga no resulte excesiva, la recomendación sería eliminar la exención a la ganancia de capital en la bolsa de valores y, por simetría, que el gravamen fuese igual al impuesto a los dividendos.³⁴

Comparación internacional

93. **No hay una práctica internacional estandarizada.** Por el contrario, el régimen fiscal aplicable a las ganancias de capital varía significativamente de país a país (ver Anexo I, Tabla A4). Son pocos los países que las exentan enteramente, y la mayoría de estos son territorios de baja imposición. Holanda es un caso particular que las exenta, pero grava en cambio un rendimiento presunto del 4 por ciento sobre los activos a una tasa fija del 30 por ciento. Algunos países simplemente aplican una tarifa única relativamente alta (Alemania – 26.375 por ciento), o baja (Perú – 5 por ciento), o aplican el régimen general de IR, sea de personas naturales o jurídicas (España), o lo hacen con particularidades, con una tasa fija reducida para transacciones en bolsa (México – 10 por ciento), o exención plena en bolsa (Chile – en revisión), o con una reducción del 50 por ciento de la base (Canadá). Otros regímenes se caracterizan por una tarifa especial simplificada pero progresiva (Reino Unido). Las tasas aplicables también varían según el monto de la transacción, o el porcentaje de tenencia accionaria, o si la empresa emisora es pequeña o mediana (Corea), o si la tenencia ha sido de corto o largo plazo (EEUU, Colombia). Colombia y Argentina, como Perú, exenta a las enajenaciones en bolsa. La mayoría de los países tiene un umbral (relativamente pequeño) por debajo del cual la ganancia de capital anual se mantiene exenta. A pesar de la variedad de regímenes que describe la muestra revisada, el régimen peruano (5 por ciento tasa fija y exención en bolsa) parece notoriamente generoso en comparación.

Recomendaciones

- Dejar expirar la exención a la enajenación de acciones en la BLV en 2022.
- Gravar las ganancias de capital realizadas en bolsas asociadas al MILA como las demás ganancias de fuente extranjera (aplicar la tarifa progresiva).

³⁴ En un proyecto de ley presentado recientemente al congreso de Chile, se propone similarmente eliminar la exención a la enajenación de acciones en la bolsa de valores, aplicando una tasa única a la ganancia de capital del 5 por ciento; ver Garrigues (2021). México eliminó la exención a la bolsa de valores en 2014.

- Eliminar la deducción general ciega del 20 por ciento del ingreso bruto para determinar la ganancia gravable.
- Mantener la tasa única del impuesto a un nivel bajo, igual a la aplicable a dividendos, no mayor del 10 por ciento (ver sección 4).
- Indexar a la inflación el costo de adquisición de las acciones y evitar gravar ganancias netamente nominales.
- Exentar un monto relativamente pequeño de ganancias de capital anuales.
- Para personas jurídicas, dar trato cedular a las pérdidas por enajenación de acciones, de modo que sean deducibles solamente contra ganancias de la misma especie.

D. Dividendos

Personas naturales

94. **El impuesto a los dividendos, en principio, grava la misma renta sujeta al IR sobre las utilidades empresariales.** Como se explicó más arriba, esto tiene el inconveniente de aumentar el costo de la inversión, aunque, dentro de ciertos límites, normalmente se justifica en el entendido que agrega progresividad al régimen tributario.³⁵

95. **Hay al menos tres tipos de regímenes tributarios aplicables a los dividendos, que de un modo u otro reflejan esta situación.** Uno, enteramente integrado, según el cual el dividendo distribuido de la empresa se adiciona a las rentas de las personas naturales y el IR de la empresa se acredita plenamente contra el IR de la tarifa de personas naturales, de manera que la carga adicional a los dividendos percibidos por el accionista es solo por la diferencia entre las tasas de IR corporativo y las de personas naturales (p.ej., Chile y Ecuador). Un segundo esquema, en el que la distribución de los dividendos a los accionistas finales está exenta (i.e., Brasil). Y un tercero, en el cual la distribución de dividendos está gravada por una retención final o definitiva a una tasa fija relativamente menor, en adición al IR corporativo (i.e., Perú, Argentina, Uruguay)³⁶ (ver Anexo I, Tabla A5).

96. **La distribución de dividendos en Perú está gravada a la tasa (definitiva) del 5 por ciento.** Las personas jurídicas domiciliadas que distribuyan dividendos³⁷ a personas naturales están obligadas a retener y remitir este impuesto. Es un impuesto cedular al ingreso de las personas naturales, no afecto a la tarifa (escala) progresiva del IR. En efecto, en Perú la tasa combinada a las

³⁵ Ver, por ejemplo, U.S. Department of the Treasury (1992.)

³⁶ En México hay un sistema híbrido en el que se suman los dividendos a los demás ingresos, se acredita el IR corporativo, se paga la diferencia con la tarifa progresiva y, adicionalmente, el dividendo está sujeto a una retención definitiva del 10 por ciento sobre el flujo. Por ejemplo, una utilidad de 100, después del IR corporativo de 35 por ciento (y acreditado contra el IR de personas naturales de 30 por ciento), seguido de una retención de 10% al dividendo neto, implica que la utilidad distribuida de $(65 - 6.5) = 58.5$ y un impuesto combinado de $1 - 0.585 = 41.5$ por ciento.

³⁷ La definición de dividendo en la LIR es amplia e incorpora a la tributación supuestos de distribución de utilidades por reducción de capital o liquidación de la persona jurídica, los devengados por socios fundadores, acciones de trabajo u otros conceptos que confieran el derecho a participar en el capital o en los resultados de la empresa.

utilidades es de 33 por ciento, una carga competitiva comparada con la vigente en otros países (Tabla 14).³⁸

Tabla 14. IR Corporativo y Retención sobre Dividendos (Residentes* y Tratados), 2021

País	Tasa (%):			
	IR Corporativo	Residentes	Combinada	Mínima bajo Tratado
Austria	25.00	27.50	45.63	0.00
Italia	24.00	26.00	43.76	5.00
México (**)	30.00	10.00	41.50	0.00
Costa Rica (***)	30.00	15.00	40.50	12.00
Argentina (****)	35.00	7.00	39.55	7.00
Colombia	31.00	10.00	37.90	0.00
Perú	29.50	10.00	36.80	10.00
Polonia	19.00	19.00	34.39	0.00
República Dominicana	27.00	10.00	34.30	10.00
Brasil	34.00	0.00	34.00	0.00
Perú	29.50	6.25	33.90	10.00
Perú	29.50	5.00	33.00	10.00
Honduras	25.00	10.00	32.50	n.a.
Panamá	25.00	10.00	32.50	5.00
República Checa	19.00	15.00	31.15	5.00
Uruguay	25.00	7.00	30.25	5.00
Grecia	24.00	5.00	27.80	5.00
Eslovaquia	21.00	7.00	26.53	0.00

Fuente: Oficina Internacional de Documentación Fiscal (IBFD), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Notas:
 (*) No incluye países con régimen de IR integrado (por ejemplo, Chile). (**) IR integrado híbrido; cálculo asumiendo tasa IR PN más alta de 35%; 10% adicional a carga integrada. (***) Tarifa progresiva del 5-20% para empresas con ingresos inferiores a 109,337,000 colones. (****) Tarifa progresiva de IR PJ 25-35%.

97. **La tarifa progresiva del IR de personas naturales aplica, en cambio, a los dividendos recibidos del exterior.** Si una sociedad no residente distribuye dividendos a personas naturales domiciliadas, el ingreso se suma a otras rentas obtenidas de fuente extranjera (y a la renta neta del trabajo), y se calcula el IR de acuerdo con el régimen de tasas marginales progresivas.

98. **La tasa del 5 por ciento a los dividendos es igual o inferior a la de otros países de la región.** Por ejemplo, la tasa de retención en Honduras, Panamá, México, Costa Rica y República Dominicana es del 10 por ciento, en tanto que en Argentina y Uruguay es del 7 por ciento. También hay países donde los dividendos son considerados renta ordinaria y se suman o acumulan a los demás ingresos de las personas para gravarse a la tarifa progresiva correspondiente, obteniéndose un crédito por el IR corporativo que hubiese pagado la empresa. La carga tributaria a los dividendos en este caso dependerá de las tasas marginales del IR aplicables a personas naturales y la tasa del IR corporativo (Tabla 14 y Tabla A5 en Anexo I).³⁹

³⁸ La tasa efectiva combinada normalmente resulta de aplicar la retención al dividendo neto del IR. Cuando se trata de un sistema integrado, como es parcialmente el de México, el IR de PN se aplica al dividendo piramidado del IR corporativo, restándole el crédito que representa el IR corporativo. El dividendo neto así calculado es la base de la retención adicional.

³⁹ Este es el caso de Chile, que ofrece la opción de un régimen plenamente integrado; cuando el IR pagado por la empresa es más alto que el a cargo del accionista, este tiene derecho al reembolso por la diferencia. Así era también el régimen vigente en México hasta 2013. Actualmente, el accionista perceptor del dividendo, además de causar el IR integrado que le podría corresponder, debe de pagar un impuesto adicional de 10 por ciento sobre el monto del dividendo.

Opciones de política

99. **Una opción de política, con miras a reforzar la neutralidad del régimen y aumentar ligeramente su progresividad, es subir la tasa de retención a los dividendos al 6.25 por ciento.**

La tasa estatutaria sería entonces consistente con la tasa aplicable a la enajenación de acciones y al arrendamiento; si se adopta la medida propuesta de eliminar la deducción general del 20 ciento para dichas rentas, las tasas efectivas también serían consistentes. La tasa del impuesto se mantendría por debajo de la que prevalece en muchos de los países de la región, subiendo la tasa combinada al 34 por ciento. Habría espacio para subir la tasa algo más; una tasa del 10 por ciento podría ser el límite,⁴⁰ pues llevaría la tasa combinada a una posición relativa alta en la región (Tabla 14).

100. **Otra opción es sumar los dividendos a otras rentas de la persona y aplicar la tarifa progresiva al monto global, después de acreditar el IR corporativo.** Si bien esta opción podría aportar a la equidad del régimen al homologar la carga tributaria a la de las rentas del trabajo, significa también una mayor dificultad de cumplimiento y de control. La autoridad tributaria debe fiscalizar a las personas naturales receptoras de los dividendos, un universo mucho más amplio que el número de empresas que los distribuyen. Al mismo tiempo, dado que en Perú la tasa marginal más alta de la tarifa aplicable a personas naturales es apenas mayor que la tasa del IR a personas jurídicas, la carga combinada de los impuestos sería apenas marginalmente superior. Si se permitiera la devolución del crédito excedente para los accionistas cuyos ingresos no alcanzan la tasa marginal más alta en su IR individual, el resultado incluso podría incidir negativamente en la recaudación.

Debilidades del régimen actual

101. **Una debilidad de este impuesto es que depende de la decisión de la empresa de distribuir dividendos a sus accionistas finales.** Las utilidades retenidas solo pagan el IR corporativo, mientras que el impuesto a los dividendos se puede diferir a discreción de los accionistas que controlan la empresa. Ello genera el incentivo para que los accionistas encuentren otras vías para disponer de las utilidades de la empresa sin tener que repartir utilidades formalmente. Es posible, por ejemplo, que accionistas realicen gastos personales a través de la empresa y los deduzcan (indebidamente) como gastos del negocio. Es común además que las empresas otorguen préstamos a sus accionistas (posiblemente en condiciones muy favorables). Las empresas transnacionales tienen otras opciones más sofisticadas de transferir utilidades por la vía de manipular los precios de transferencia en sus operaciones con afiliadas extranjeras y así eludir la retención al pago de dividendos. Por ello, es importante que el IR grave también las distribuciones de 'dividendos fictos'.

102. **La LIR en Perú establece el concepto de 'dividendo ficto', gravado igualmente al 5 por ciento.** Un dividendo ficto es un gasto no deducible por ser innecesario para consecución del negocio y cuando, además, su destino no es susceptible del control posterior por la autoridad

⁴⁰ El 10 por ciento es también la tasa mínima de retención a dividendos pactada por Perú en sus tratados para evitar la doble tributación. Esto se discute con más detalle más adelante.

tributaria.⁴¹ Se presume entonces que el gasto ha sido en beneficio del accionista. El supuesto aplica, por ejemplo, al retiro de mercancías u otros bienes en beneficio del propietario (o su familia) o cuando se destinen a actividades no gravadas. También son dividendos fictos las remuneraciones al socio (o familiares) en exceso del valor de mercado, así como los préstamos a los socios o accionistas.⁴²

103. **Sin embargo, la definición no es suficientemente clara.** No es evidente si la definición alcanza a las utilidades transferidas a una parte relacionada mediante la manipulación de precios de transferencia o el pago excesivo de intereses, por arriba de lo deducible establecido por la regla anti-abuso específica (30 por ciento de EBITDA).⁴³ No es claro si en estos casos se da el supuesto de que el gasto escape el control de la SUNAT o que el concepto de dividendo ficto aplique a los ajustes de precios de transferencia que no afecten los gastos deducibles. Por tanto, habría una mayor protección a la base tributaria si los ajustes a la utilidad por cambios a los precios de transferencia en operaciones con partes relacionadas o por reducir la deducción de intereses, tuviesen expresamente en ley el trato de dividendos fictos. Esto debería incluir el caso del alquiler de un inmueble propiedad del accionista, por el monto que exceda el valor de mercado, pues la operación puede ser utilizada para transferir recursos al socio arrendatario que tributan al 5 por ciento (retención a rentas de 1ª categoría) al mismo tiempo que se registra como un gasto deducible para la empresa al 29.5 por ciento.

104. **Los préstamos a socios o accionistas se reclasifican como dividendos fictos hasta el límite de las utilidades o reservas de libre disposición** (LIR, art 24-A). La norma no alcanza a los préstamos concedidos a partes relacionadas (familiares) del socio o accionistas. Esta es una limitación importante del régimen. Estos préstamos, así como el monto prestado a socios o accionistas que superen las utilidades de libre disposición, no tienen el trato de dividendos fictos; se mantienen como préstamos para efectos fiscales. En vez de ser sujetos de una retención, la regulación obliga a que dichos préstamos devenguen un interés a favor de la empresa no menor a la “tasa activa de mercado promedio mensual en moneda nacional” (LIR, art 26). Sin embargo, ello no parece ser una salvaguarda suficiente.⁴⁴

105. **El monto de préstamos a los accionistas es considerable.** Según datos de la SUNAT, en el periodo 2017– 2020, cerca de una cuarta parte de las utilidades distribuibles de las empresas peruanas fueron repartidas a sus accionistas como préstamos y de este monto solo un 15 por ciento fue tratado como un reparto de dividendos fictos (Tabla 15). Ello es sintomático de un problema de

⁴¹ Supuestos regulados en el artículo 24-A de la Ley del IR y en los artículos 13-A y 13-B del Reglamento de dicha Ley

⁴² El dividendo ficto está limitado al monto de las utilidades disponibles que correspondan al socio; el excedente mantiene la naturaleza de crédito. En el caso de México, conforme a los artículos 140, fracciones II y III de la Ley del impuesto sobre la Renta (para personas naturales) y artículo 11 de la misma Ley (para personas jurídicas), estos préstamos se consideran dividendos.

⁴³ Esta limitante se incluyó en la Ley del IR en sustitución de la norma de “capitalización delgada” 3 a 1 deuda-capital.

⁴⁴ En principio, se podría argumentar que se puede caracterizar como dividendo ficto solo a pagos en favor de socios o accionistas (no a sus familiares). Sin embargo, existe el precedente que la ley si considera dividendo ficto cuando los familiares se benefician del retiro de bienes propiedad de la empresa o son remunerados por encima del estándar de mercado.

elusión tributaria. La norma debería modificarse para ampliar el universo de este tipo de préstamos que debe clasificarse como dividendo ficto,⁴⁵ además de dar igual trato a los préstamos a familiares del socio o accionista de la empresa, según definición de relacionados en la propia LIR, art 24. En México, por ejemplo, todos los préstamos a socios o accionistas son caracterizados como distribución de dividendos fictos, aunque rebasen el límite de las utilidades de libre disposición, si cumplen con ciertas condiciones.⁴⁶

Tabla 15. Distribución de Dividendos de Empresas, 2017–2020

Componente	2017	2018	2019	2020	2017-2020
	millones de Soles				%
Utilidades de Libre Disponibilidad a los Accionistas	65,279	70,584	81,828	65,642	100
Distribuido con retención	21,725	23,479	34,350	24,378	37
Dividendos a PJ domiciliadas	8,025	9,425	12,425	9,120	14
Préstamos a accionistas	15,708	16,626	18,417	18,124	24
Clasificados como dividendos fictos	2,726	2,428	2,893	2,143	4

Fuente: Elaborado por misión del FMI con datos de la SUNAT.

Personas jurídicas

106. **El régimen tributario de los dividendos es distinto cuando el perceptor es una persona jurídica.** No se causa impuesto cuando la distribución del dividendo es entre empresas residentes. El impuesto se causa solo cuando el dividendo sea pagado al accionista final o a un residente en el extranjero. Tratándose de dividendos pagados por empresas no domiciliadas percibidos por personas jurídicas domiciliadas, la tasa aplicable es la tasa general del IR corporativo (29.5 por ciento).⁴⁷ Esto permite un libre flujo de utilidades entre empresas de un mismo grupo, maximizando el monto de fondos disponibles para la reinversión al interior del grupo. Incluso, cuando se adelanta el dividendo, la distribución puede hacerse antes del pago del impuesto corporativo.

107. **La exoneración de la retención a los dividendos que se distribuyen entre empresas domiciliadas es una práctica común (Tabla 16).** Es así para evitar un efecto en cascada mientras el dividendo no salga del grupo de empresas propiedad de los accionistas, pues el sujeto del impuesto es propiamente el accionista persona natural (excepto cuando se trate de un residente en el extranjero).

⁴⁵ Por ejemplo, los casos en los que el interés que se paga a un socio esté determinado en función de la utilidad de la empresa.

⁴⁶ No son dividendos fictos los préstamos que sean consecuencia normal de la operación, se pacten a menos de un año y la tasa de interés sea igual o mayor a la tasa establecida en la mora en el pago de créditos fiscales.

⁴⁷ Conforme al artículo 88 de la Ley del IR y artículo 52 del Reglamento de dicha Ley, pueden deducir el impuesto a la renta pagado en el extranjero por la sociedad no domiciliada en primer nivel, siempre que la participación accionaria sea mayor al 10 por ciento. Para estos efectos se debe piramidar el ingreso con el impuesto pagado en el extranjero; el límite del crédito es el impuesto causado en Perú.

Tabla 16. Países Seleccionados (*): Impuesto a la Distribución de Dividendos entre Empresas

País	Régimen Fiscal
Alemania	Exención a distribución intra-grupo; retención al accionista final.
Argentina	Exención a distribución intra-grupo; retención al accionista final.
Brasil	Exención a distribución intra-grupo; retención al accionista final.
Canadá	Exención a distribución intra-grupo o retención a primera distribución con crédito (según el tipo de empresa).
Chile	Exención a distribución intra-grupo; retención al accionista final.
Colombia	Exención a distribución intra-grupo; retención al accionista final.
Corea del Sur	Exención a distribución intra-grupo; retención al accionista final.
España	Exención a distribución intra-grupo; retención al accionista final.
Estados Unidos	Exención a distribución intra-grupo; retención al accionista final.
México	Retención a primera distribución y crédito a las subsiguientes.
Países Bajos	Retención a primera distribución y crédito a las subsiguientes.
Reino Unido	Exención a distribución intra-grupo; retención al accionista final.

Fuente: Oficina Internacional de Documentación Fiscal (IBFD). (*): Países principales de América Latina y origen de IED en Perú (encuesta CDIS del FMI).

108. **En principio, el régimen se podría operar de otro modo, pero con el mismo resultado de neutralidad.** En vez de que la última empresa del grupo que distribuye los dividendos al accionista sea la responsable de retener y remitir el impuesto a los dividendos es concebible que lo haga la primera en distribuirlos. Ello implicaría generar un crédito para el resto de la cadena de distribución intragrupo, incluyendo la última a favor del accionista persona natural. Este sistema es, sin embargo, menos frecuente (Tabla 16). Alternativamente, la percepción del dividendo podría deducirse de los dividendos distribuidos por la perceptora (y así sucesivamente), pagando el impuesto en su caso solo por la diferencia (sistema en los EEUU).

109. **Sin embargo, Perú no cuenta con un sistema de control sencillo para estos efectos.** La ley no establece que las empresas deban llevar una cuenta específica de control de utilidades por las que ya se pagó el IR corporativo, ni de dividendos percibidos, que serían necesarios para administrar un sistema que grave la primera distribución del dividendo. No existe obligación tampoco de que el dividendo solo se pueda repartir cuando haya pagado el IR corporativo, lo cual debería exigirse independientemente de la modalidad de la retención a los dividendos distribuidos.

No domiciliados

110. **La tasa general de retención a los dividendos pagados a residentes en el extranjero es también del 5 por ciento.**⁴⁸ Llama la atención que esta tasa es más baja que la que Perú ha negociado en los tratados de para evitar la doble tributación. Perú ha firmado tratados con 11 países y las tasas pactadas en ellos son el 10 o el 15 por ciento, excepto por el tratado de la Comunidad Andina.⁴⁹ En este caso aplica la tasa a residentes, esto es, 5 por ciento en Perú. Esta tasa aplica también a los residentes en los demás países con tratado, pues la ley peruana representa para

⁴⁸ La tasa del 5 por ciento (LIR, arts. 54 y 56) no aplica a la utilidad distribuida por reducción de capital efectuada en los 12 meses posteriores a un incremento de capital, en cuyo caso se aplica el 30 por ciento.

⁴⁹ Decisión 578 de la Comunidad Andina de Naciones: Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia.

efectos prácticos una concesión unilateral para disminuir el gravamen pactado en el tratado. Sin embargo, eso significa que el país puede aumentar domésticamente la tasa de retención a los dividendos hasta el 10 por ciento sin contravenir tratados, incluyendo el de la Comunidad Andina.

111. **Normalmente, los tratados reducen mutuamente las tasas de retención a los ingresos pagados a no residentes en el país de la fuente.** Perú ha seguido una política inversa, pues mantiene en su ley una tasa de retención a dividendos inferior de la que ha negociado en sus tratados. Esto es, Perú ha cedido unilateralmente (por ley) base tributaria en comparación a lo que los países contratantes están dispuestos a reconocerle. Compíte sin embargo con varios países que han pactado (en algunos casos) una tasa retención nula a los dividendos pagados a residentes del otro país contratante (Tabla 14).

Recaudación

112. **Subir las tasas a la distribución de dividendos generaría un aumento modesto de la recaudación.** De acuerdo con las proyecciones del MEF, la recaudación por el IR a ingresos de 2ª categoría (Marco Macro Multianual) sumarán S/ 2,275 millones en 2022, si se mantuviera la tasa actual de retención del 5 por ciento. Según datos de la SUNAT, los dividendos representan alrededor del 70 por ciento de los ingresos de 2a categoría.⁵⁰ Ello implica, en un escenario enteramente estático (y por lo mismo optimista), que la medida de aumentar la tasa a dividendos al 10 por ciento recaudaría alrededor de S/ 1,600 millones o 0.18 por ciento del PIB en 2022.

Recomendaciones

- Mantener el impuesto a los dividendos en tasa única y moderada, retenido de manera definitiva por la empresa al momento de la distribución.
- Incrementar la tasa del impuesto a los dividendos percibidos por personas naturales y no domiciliados hasta un máximo del 10 por ciento (la tasa mínima pactada en los tratados).
- Mantener la consistencia de tasa con la aplicable a ganancias de capital en general.
- Aclarar la definición de dividendos fictos para incluir los ajustes de precios de transferencia que impliquen un gasto no deducible a favor de una parte relacionada, incluido el exceso de alquiler pagado por el arrendamiento de un inmueble propiedad de un socio o familiar.
- Caracterizar los préstamos a familiares de socios o accionistas como reparto de utilidades, sujeto a la retención a dividendos, hasta el límite de utilidades de libre disposición.
- Considerar introducir la retención sobre la primera distribución de dividendos entre personas jurídicas una vez adoptado un sistema de registro de utilidades después de IR corporativo, en adición a otro registro relativo a las retenciones que permita rastrear el crédito correspondiente en las distribuciones intra-grupo.

⁵⁰ Fuente: SUNAT, recaudación por concepto del impuesto a la renta de segunda categoría.

E. Instrumentos de deuda e intereses

Descripción del régimen

113. **Los intereses son un ingreso gravable bajo el IR.** Son rentas de segunda categoría para personas naturales domiciliadas, ingreso y deducción permitida en la tercera categoría para persona jurídicas e ingresos de fuente peruana para no domiciliados. Las tasas varían de 5 por ciento para personas naturales, 29.5 para personas jurídicas y 4.99 para no domiciliados.⁵¹ Cuando el pago sea a jurisdicciones de baja imposición (JBI), la tasa de retención es el 30 por ciento.⁵² Igual tasa se aplica cuando partes vinculadas intermedien la operación a través de un tercero (préstamos respaldados o *back to back*).

114. **La definición de fuente peruana es amplia e incluye varios conceptos de interés.**⁵³ Está gravada toda contraprestación pactada por préstamos, créditos o cualquier obligación financiera, incluyendo primas y comisiones, así como en operaciones de factoraje y en general cualquier renta derivada de la participación en fondos, o contratos de seguro de vida que cuenten con un componente de ahorro (excepto cuando el seguro sea contratado por el empleador).

115. **Pero hay supuestos que quedan fuera.** No se considera por ejemplo la ganancia (pérdida) cambiaria,⁵⁴ o el arrendamiento financiero. Tampoco es claro en la ley que el resultado de las operaciones financieras derivadas de deuda tenga un tratamiento equivalente a los distintos conceptos de interés listados arriba.

116. **Hay una tasa mínima de interés presunto** para todo préstamo⁵⁵ en dinero equivalente a la "tasa activa de mercado promedio mensual en moneda nacional" o de la tasa promedio de depósitos a seis meses del mercado interbancario de Londres (LIBOR) para el caso de préstamos en moneda extranjera.⁵⁶ En operaciones entre partes vinculadas no aplica la presunción y siempre se atenderá al

⁵¹ Esta tasa aplica si el crédito es en moneda extranjera y la tasa de interés no excede en 3 puntos la tasa preferencial dominante del lugar de origen del préstamo. En caso contrario la tasa es del 30 por ciento. Estas condiciones aplican a todos los créditos, sea entre partes vinculadas o no (LIR, art. 56)

⁵² Son JBI aquellas cuya tasa nominal del IR corporativo sea menor al 60 por ciento del aplicable en Perú y no cuenten con un tratado de intercambio de información con el país. La SUNAT emite un listado (no taxativo) de JBI, LIR, art 44 y reglamento de la Ley de IR arts. 86 y 87.

⁵³ Artículo 9 de la LIR

⁵⁴ En Perú los ajustes por tipo de cambio se computan por separado como deducción o ingresos. Esto tiene el efecto de dejar fuera la ganancia (pérdida) cambiaria del cómputo del límite al interés deducible como proporción del EBITDA. En efecto, las empresas (con ingresos mayores a 2,500 UIT) pueden deducir los intereses netos devengados hasta el 30 por ciento de la renta neta del ejercicio anterior, luego de efectuada la compensación de pérdidas más los intereses, depreciaciones y amortizaciones.

⁵⁵ Aplica cuando no se estipula interés o se establece una tasa menor a la de mercado. No aplica a préstamos a personal de la empresa por adelanto de sueldo hasta por 1 UIT o hasta de 30 UIT en préstamos para vivienda.

⁵⁶ Hay varias condicionantes que coexisten en relación con el interés deducible por deuda contraída en el extranjero: una referida a la LIBOR, otra a 3 puntos sobre la tasa dominante en la plaza de origen y finalmente la que partes independientes pacten en condiciones semejantes. Se podría simplificar el régimen unificando criterios.

valor de mercado. Cumplir con este principio de independencia es requisito para deducir el interés pagado.

Exenciones

117. **Una debilidad importante del sistema es la extensa lista de excepciones.** Quedan libres del impuesto (tanto para personas naturales como jurídicas) los intereses derivados de la deuda pública (Letras del Tesoro Público, bonos u otros títulos de la República del Perú, y obligaciones del Banco Central de Reserva). También son “inafectos”, pero solo hasta el 2023, los intereses provenientes de créditos de fomento otorgados por organismos internacionales o instituciones gubernamentales del extranjero, como es común.

118. **También hay amplias exoneraciones para personas naturales.** Está exonerado cualquier tipo de interés de tasa fija o variable, en moneda nacional o extranjera, por depósitos en (o certificados de) las instituciones del sistema financiero, incluyendo empresas de seguros, así como los que paguen las cooperativas de ahorro y préstamo a sus socios. También están exentos para personas domiciliadas los valores bursátiles de renta fija (deuda) que devengan intereses hasta el vencimiento (bono cupón-cero) que al enajenarse en el mercado de valores transfirieren el efecto de una exoneración en ganancia de capital a los intereses acumulados.

Distorsiones

119. **Mantener una gran masa de ingresos por intereses sin gravar no solo representa una pérdida recaudatoria, sino también introduce inequidades y distorsiones en el régimen fiscal.** Se puede presuponer que una porción mayoritaria de los ingresos por intereses es percibida por personas (naturales) de mayores ingresos y en tanto así sea el sistema contendrá un elemento regresivo importante. Gravarlos ampliamente, sin embargo, tendría que corregir la base del impuesto para excluir (o compensar de algún modo) el componente inflacionario de los intereses.

120. **Actualmente, el IR en Perú grava (cuando lo hace) los intereses nominales.** Esto es, grava también la ganancia inflacionaria, en vez de la ganancia real solamente. Ello puede llevar a otra distorsión importante, especialmente en momentos en que las tasas de interés nominales para los ahorradores se mantienen bajas y pueden ser incluso negativas en términos reales. Esto además lo será con mayor frecuencia para los pequeños ahorradores. Gravar los intereses nominales puede resultar no solo regresivo, sino que confiscatorio para ellos. De introducir los intereses en general a la base del IR debería tomar en cuenta este efecto y gravar solo los intereses reales (nominales menos el componente inflacionario) o, alternativamente (de menor rigor técnico, pero más sencillo), mantener la exención para depósitos hasta cierto umbral por debajo del cual exista evidencia de que la tasa de rendimiento no supera la inflación.

121. **Exonerar los intereses de la deuda pública genera otra distorsión que inhibe potencialmente la inversión privada.** Esto hace que el sector público compita con ventaja para conseguir fondos de los ahorradores, teniendo un efecto de desplazamiento (*crowding-out*) de los

inversionistas privados, pues los bonos que estos emiten tienen que pagar una mayor tasa nominal para cubrir el componente tributario e igualar la tasa neta que percibe el ahorrador (marginal). Se afecta así la eficiencia económica, pues hay menos inversión privada de la que habría de otro modo y se disminuye potencialmente la base del IR corporativo futuro (Noregaard, 1997).

122. **La asimetría de tasas también genera una distorsión en el sistema.** Las personas naturales pagan un IR del 5 por ciento en intereses de fuente peruana,⁵⁷ mientras que las personas jurídicas gravan al 29.5 por ciento. Esto genera el incentivo para que los socios o accionistas otorguen créditos a sus empresas, de modo que los intereses son, a la vez, gravados al 5 por ciento y deducibles (para las empresas) al 29.5 por ciento.

123. **El régimen tributario debe apuntar hacia la neutralidad en el mercado de capitales.**⁵⁸ La delegación de facultades legislativas solicitada por la actual administración no incluye iniciativas para reformar el régimen fiscal de los intereses, pese a que algunas de sus deficiencias son importantes. Corregirlas es también complejo y merece un estudio adicional, especialmente en lo que corresponde a la corrección inflacionaria. No obstante, subir la tasa del IR a las ganancias de capital y dejar el gravamen a los de intereses al 5 por ciento constituiría de suyo una distorsión adicional. Además, mantener la exoneración de ciertos instrumentos de deuda que compiten en atraer los fondos de los ahorradores con otros títulos cuyas ganancias se propone gravar abriría aún más la brecha tributaria entre un tipo de inversiones y otras, afectando la neutralidad del sistema. Se recomienda que la tasa de IR aplicable a intereses sea la misma que se acuerde para ganancias de capital y encaminar la reforma para disminuir el alcance de las exenciones a los rendimientos financieros.

Recomendaciones

Incorporar en la agenda de mediano plazo reformas del IR a los intereses que contemplen:

- Ampliar el trato de intereses a las operaciones derivadas de deuda y al componente de crédito en el arrendamiento financiero.
- Eliminar las exoneraciones de los intereses pagados por el sistema financiero, incluyendo instrumentos de ahorro emitidos por empresas de seguros.
- Eliminar exoneración a los intereses de la deuda pública obtenidos por residentes.
- Mantener exoneración para intereses de inversiones por debajo de cierto saldo promedio anual.
- Igualar la tasa del impuesto a la que se establezca para las ganancias de capital y dividendos.

⁵⁷ Los intereses percibidos de fuente extranjera se gravan a la escala progresiva del 8 por ciento al 30 por ciento, sumándose a las rentas del trabajo.

⁵⁸ Normalmente, los intereses de la deuda pública adquirida por inversionistas no residentes se mantienen exentos, ya que para un país relativamente pequeño la tasa de interés de su deuda externa es perfectamente elástica.

IV. IGV A LOS SERVICIOS DIGITALES

A. Introducción

124. **En Perú los servicios en lo general están gravados por el IGV y ello incluye a los servicios digitales provistos remotamente desde el exterior del país** (LIGV, art 1.b) Sin embargo, no existe una mecánica establecida para recaudar el impuesto a los servicios remotos importados cuando se trata de ventas directas al consumidor final (Business to Consumer – B2C). Dada la naturaleza intangible del servicio, la transacción se realiza enteramente en el universo digital sin la intervención de una persona, ni tránsito por una aduana. En principio, debería ser el consumidor final quien debiera retener el IVA al proveedor no residente y remitirlo al fisco. Sin embargo, no solo el consumidor carece de incentivo para hacerlo, sino además ello no es factible de operar o fiscalizar. Falta en Perú un mecanismo de recaudación del IVA a los servicios digitales B2C del extranjero.

125. **Las empresas contribuyentes del IGV no tendrían dificultad para cumplir con las obligaciones relativas al impuesto cuando importan servicios digitales.** Las empresas que adquieren servicios digitales (Business to Business – B2B) pueden revertir el cargo del impuesto cumpliendo ellas el papel de retenedoras (por cuenta del exportador extranjero) al momento de la ‘importación’ y acreditándolo a su favor al mismo tiempo. El incentivo lo tienen para operar así, al igual que lo hacen para cumplir con las obligaciones del IGV en el caso de cualquier otra importación de bienes o servicios al Perú.

126. **La reforma que requiere la norma peruana es para hacer operativo el cobro de IGV en la situación B2C.** La iniciativa que prepara la SUNAT tiene este propósito, lo cual ayudaría a ampliar la base tributaria y a eliminar una ventaja para los proveedores no residentes en comparación a los nacionales. La misión no conoció el proyecto en sí, pero tuvo la oportunidad de discutir su contenido con funcionarios de la institución. Los comentarios que siguen son en función de esas conversaciones durante la misión.

B. La práctica internacional

127. **Los problemas para poner en práctica el IVA a los servicios digitales han sido sujeto de amplia discusión y estudio recientemente por organismos internacionales y expertos.** Hay ya una literatura importante sobre mejores prácticas en la materia, incluyendo guías y manuales (ver OCDE, 2017 y OCDE, WBG, CIAT, IDB, 2021). Existe también cierta experiencia en otros países (aunque relativamente corta) donde se recauda este impuesto, incluidos varios de América Latina. En síntesis, las directrices de la OCDE recomiendan como regla principal para suministros B2C cobrar el impuesto a los proveedores no residentes. Dado que por lo regular ellos no tienen presencia física en la jurisdicción de residencia del consumidor, para implementar dicha recomendación es necesario diseñar un sistema simplificado e igualmente remoto y digital para que tales proveedores se registren, cobren, y remitan el IVA a la jurisdicción donde reside el consumidor. Este modelo ha sido

implementado por más de 60 países para servicios digitales importados (Brondolo y Konza, 2021) y se ha utilizado en la Unión Europea desde 2005.

128. **La práctica en América Latina es más variada e incluye la obligación de terceros residentes de retener el impuesto.** Nueve países de América Latina han introducido legislación para aplicar el IVA a las importaciones de servicios digitales (Fenochietto, 2021). Chile, Colombia y Uruguay han seguido el modelo OCDE que alienta el registro y pago del impuesto de manera remota por parte de los proveedores del servicio importado. El régimen en México tiene la particularidad de que el registro del proveedor no residente se debe de hacer mediante el nombramiento de un representante o agente legal en el país, que asume la responsabilidad de cobrar y remitir el impuesto. Este representante no causa establecimiento permanente, aunque hace las veces del importador (virtual) del servicio.⁵⁹ En otros países (Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador y Paraguay) el proveedor no residente no está obligado a registrarse ante la autoridad del país donde reside el consumidor, pero las instituciones financieras del país a través de las cuales se hacen los pagos al extranjero deben retener el impuesto a los proveedores digitales.

129. **En algunos países opera un sistema 'híbrido'.** En Costa Rica y Ecuador, por ejemplo, el prestador del servicio puede optar por registrarse para evitar la retención. En Chile y Colombia también aplica una retención en el caso de que no se registre el proveedor. En México, en cambio, la sanción que prevé la norma en caso de que el proveedor no cumpla con las obligaciones fiscales es la cancelación del servicio de internet.

C. La propuesta de la SUNAT

Elementos centrales de la propuesta

130. **La SUNAT propone un modelo 'dual' o 'híbrido'.** Perú viene desarrollando desde hace varios años un esquema para gravar los servicios digitales importados, dialogando con los organismos internacionales y autoridades de países con experiencia en el tema. La propuesta en buena medida recoge el conceso internacional. El elemento central del modelo sería un sistema de registro voluntario (electrónico) de los proveedores de servicios digitales no residentes ante la SUNAT. El registro no conllevaría a situaciones de establecimiento permanente en el país. El pago del impuesto sería realizado por los proveedores por vía electrónica, en moneda extranjera y sería definitivo (sin derecho a créditos). El sistema sería simple, sin la obligación de emitir comprobantes de pago, o llevar libros y registros contables, por ejemplo. Este es, en pocas palabras, el régimen recomendado por los organismos internacionales. Otro elemento del sistema propuesto es la opción de cobrar el impuesto en caso de que el proveedor no lo hiciera, mediante la institución financiera que hace el pago.

⁵⁹ Este modelo de requerir a los proveedores de servicios digitales de tener un representante legal en el país también lo tienen algunos países europeos fuera de la UE.

131. **En caso de que la empresa digital no se registre ante la SUNAT, el modelo contempla una alternativa.** La SUNAT tiene identificada una lista de aproximadamente 40 empresas de servicios digitales que operan en el país desde el extranjero, que esperaría que se registraran para cumplir con el pago del impuesto. Sin embargo, si no lo hicieran, la SUNAT notificaría a los intermediarios financieros en Perú, a través de los cuales los consumidores locales hacen sus pagos por el servicio digital, para que retengan el IGV. Esta es una práctica adoptada en varios países (entre otras y no necesariamente la más frecuente) para exigir el cumplimiento de la obligación tributaria.⁶⁰ La retención se limitaría a los pagos realizados por personas sin RUC empresarial.⁶¹ No se contempla un umbral de transacciones digitales exentas del IGV. La implementación de esta alternativa en el caso de incumplimiento está pensada para entrar en operación dos meses después de que quede abierta la posibilidad de registro en el portal de la SUNAT para los proveedores de servicios digitales.

Limitaciones del régimen propuesto

132. **Una dificultad común que enfrentan los regímenes que gravan los servicios digitales es la variedad de modelos de negocio de los proveedores.** El servicio sujeto al gravamen varía según el tipo de modelo de negocio y no es siempre evidente cual es el servicio que exactamente debería estar sujeto al IGV. Un tipo de negocio remoto es la venta de productos propiamente digitales, como el acceso a videojuegos, música, libros, juegos de azar, entre otros. Normalmente en este modelo de negocio la totalidad del pago estaría sujeto al IGV. Sin embargo, en otros casos el proveedor digital es una plataforma que funciona como mercado entre terceros, donde el servicio digital en cuestión es la intermediación, la formación de un mercado y no la transacción subyacente. El precio del servicio es una comisión del proveedor. Este esquema es replicable para la oferta de servicios, sea de transporte o de alojamiento, por ejemplo. Habrá casos donde la comisión de referencia no es claramente identificable, pues no es evidente quién la paga, si el consumidor final del servicio digital o el proveedor del servicio subyacente. La norma debería incluir una definición general de los servicios comprendidos, además de una lista expresa de los servicios digitales gravados, así como una lista de los no gravados, lo que ayudaría a dar certeza a los contribuyentes (Brondolo y Konza, 2021, p.7).

133. **La definición de los servicios digitales gravados tendrá que cuidar la neutralidad del impuesto.** Hay transacciones que están expresamente exentas en la ley. Por ejemplo, la venta de libros está exonerada (Ley 31053, art 29), al igual que las revistas de contenido científico o educativo. En principio, la suerte del consumo digital equivalente debería tener el mismo trato tributario, a menos que se considere que la versión digital sea un producto sustancialmente diferente.

134. **La propuesta deja fuera del gravamen a la importación de bienes muebles adquiridos por internet (B2C).** El impuesto en principio se causaría en aduanas, si el bien no tiene el beneficio de estar desgravado por ser una “entrega rápida” (paquetería) y tener un valor máximo de US\$ 200

⁶⁰ Ver Brondolo y Konza (2021), p.12.

⁶¹ La lista notificada a los intermediarios financieros también incluiría aquellos proveedores extranjeros que, si bien están registrados ante la SUNAT, por algún motivo incumplieran con su obligación de remitir el impuesto.

por envío.⁶² Si bien la exención tiene origen en la simplificación del trámite aduanero, la evasión del IGV por esta vía puede ser importante en la actualidad. Eliminar dicha exención y obligar a la plataforma digital de hacer la retención y entero del impuesto puede ser una oportunidad idónea para disminuir la informalidad, sin aumentar el costo administrativo a la aduana. En cambio, la propuesta en la iniciativa del MEF de reducir la franquicia (“racionalizar el alcance”) por envío tendría un costo administrativo adicional.

135. **Eliminar la exención y hacer responsables a los proveedores digitales de la retención y pago del impuesto enfrenta una dificultad importante.** Se ha interpretado que el Tratado de Libre Comercio Perú - EEUU protege la exoneración del IGV en los términos de la ley vigente al momento de la firma del tratado. Dicha interpretación (aplicable solo al comercio con los EEUU), independientemente de su virtud legal, parecería dar potestad a un tratado comercial para efectos de un impuesto interno del Perú, lo cual no sería una mejor práctica. La creciente evasión que ahora podría representar la contratación digital de productos importados merece que el tema sea reexaminado.

136. **El aspecto potencialmente más conflictivo de la propuesta es la retención mediante el sistema financiero.** La intención de la propuesta es que esta sea una disposición sobre todo disuasiva y que sea innecesaria su aplicación en la práctica, salvo excepcionalmente. Con ello la norma tendrá fuerza coercitiva y fomentará el registro voluntario. Sin embargo, hay grandes empresas digitales que, según se ha informado a la SUNAT, tienen por política no registrarse donde no tienen presencia física. Lo más probable es que la medida tendrá que aplicarse en más de un caso.

137. **La retención del IGV por la vía de los intermediarios financieros tiene sus limitaciones.** La administración tributaria debe actualizar periódicamente la lista de proveedores a los que se les debe aplicar la retención. No es fácil de fiscalizar; por ejemplo, los servicios pueden ser provistos por una sucursal o subsidiaria con un nombre diferente al incluido en la lista. La evasión no es difícil para los consumidores que cuenten con tarjetas de crédito emitidas por instituciones no residentes.

Recomendaciones

- Introducir en la norma una definición general clara del tipo de servicio digital que se encontraría comprendido en el mecanismo de recaudación del IGV, además de una lista de ejemplos de servicios comprendidos y otra de los que quedarían no comprendidos.
- Homologar el trato al servicio digital respecto de la transacción física equivalente, por ejemplo, libros, excepto si el consumo digital se considera un bien sustancialmente diferente.
- Explorar la posibilidad de eliminar la exención del IGV a envíos de entrega rápida (paquetería) y reemplazarla por un sistema de recaudación y entero del IGV a cargo del proveedor digital, sea el vendedor directo o plataforma de intermediación.

⁶² Ley 29774, art 1.

- Reexaminar la interpretación de que el TLC con EEUU protege la exención del IGV a las importaciones de bienes de "entrega rápida" (paquetería) por un valor máximo de US\$ 200 por envío.

Anexo I. Estadísticas Adicionales del Capítulo III

Tabla A1. Países OCDE: Ingresos por Impuesto a la Renta sobre Ganancias de Capital
(Personas Naturales, Años Seleccionados)

País	En millones de US\$			En porcentaje de PIB			En porcentaje de ingresos tributarios		
	2010	2015	2018	2010	2015	2018	2010	2015	2018
Corea del Sur	7	10	16	0.6	0.7	1.0	2.8	3.0	3.6
Dinamarca	57	42	42	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Eslovenia	4	3	4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Estados Unidos	59,481	175,446	210,457	0.4	1.0	1.0	1.7	3.7	4.2
Grecia	89	120	145	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
Irlanda	457	742	1,171	0.2	0.3	0.3	0.7	1.1	1.4
Israel	178	638	807	0.1	0.2	0.2	0.3	0.7	0.7
Italia	9	3	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Lituania	44	55	102	0.1	0.1	0.2	0.4	0.5	0.6
Países Bajos	293	264	172	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
Reino Unido	3,887	8,529	10,400	0.2	0.3	0.4	0.5	0.9	1.1
Suecia	4,796	8,193	7,979	1.0	1.6	1.4	2.2	3.8	3.3
Promedio				0.2	0.4	0.4	0.7	1.2	1.3

Fuente: Base de datos global de estadísticas tributarias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Nota: Los demás países OCDE no registran ingreso tributario por este rubro.

Tabla A2. Perú: TEP del IR de 1a, 2a, 4a y 5a Categoría, 2020
(por Rango de Ingreso UIT)

Rango de Ingreso (UIT)	TEP (en porcentaje de Ingresos Brutos) sobre Rentas de:					
	1a	2a	1a + 2a	4a	5a	4a + 5a
	Categoría	Categoría	Categorías	Categoría	Categoría	Categorías
0-1	5.4	5.0	5.2	0.2	0.0	0.1
1-2	5.3	5.0	5.2	0.2	0.1	0.1
2-3	5.2	5.0	5.1	0.3	0.1	0.1
3-4	5.2	5.0	5.1	0.3	0.1	0.1
4-5	5.2	5.0	5.1	0.4	0.2	0.2
5-6	5.1	5.0	5.1	0.5	0.2	0.2
6-7	5.1	5.0	5.1	0.7	0.5	0.5
7-8	5.1	5.0	5.1	0.9	0.8	0.8
8-9	5.1	5.0	5.1	1.4	1.5	1.5
9-10	5.1	5.0	5.1	1.7	2.2	2.1
10-15	5.1	5.0	5.1	2.8	3.7	3.6
15-20	5.1	5.0	5.1	4.6	6.3	6.0
20-25	5.1	5.0	5.1	5.6	8.0	7.5
25-30	5.1	5.0	5.1	6.2	9.1	8.6
30-35	5.1	5.0	5.0	6.5	10.1	9.5
35-40	5.1	5.0	5.1	6.6	10.9	10.2
40-45	5.1	5.0	5.1	6.8	11.6	10.8
45-50	5.0	5.0	5.0	6.7	12.3	11.6
50-55	5.0	5.0	5.0	6.5	13.0	12.3
55-60	5.1	5.0	5.0	6.5	14.1	13.2
60-65	5.1	5.0	5.0	6.7	15.3	14.4
65-70	5.1	5.0	5.0	6.7	16.2	15.2
70-75	5.0	5.0	5.0	6.3	17.1	16.0
75-80	5.1	5.0	5.1	6.8	17.7	16.6
80-85	5.1	5.0	5.1	6.7	18.3	17.2
85-90	5.0	5.0	5.0	6.8	19.0	17.8
90-95	5.0	5.0	5.0	6.2	19.3	17.9
95-100	5.1	5.0	5.1	6.7	19.7	18.5
100-150	5.0	5.0	5.0	6.6	21.2	19.8
150-200	5.0	5.0	5.0	6.7	22.7	21.3
200-250	5.0	5.0	5.0	7.0	23.3	21.7
250-300	5.0	5.0	5.0	7.6	23.8	22.0
300-350	5.1	5.0	5.0	6.8	24.1	22.5
350-400	5.0	5.0	5.0	6.5	23.7	21.7
400-450	5.1	5.1	5.1	6.9	24.3	21.9
450-500	5.1	5.0	5.0	6.3	23.2	21.1
500-600	5.0	5.0	5.0	7.9	24.3	21.5
600-700	5.0	5.0	5.0	7.3	24.3	22.0
700-800	5.2	5.0	5.1	7.1	25.1	22.6
800-900	5.0	5.1	5.1	5.0	22.6	19.6
900-1000	5.1	5.1	5.1	7.7	23.9	22.0
1000-1500	5.0	5.2	5.1	7.8	23.6	20.7
1500-2000	5.1	5.0	5.0	6.9	22.4	19.4
2000-2500	5.1	4.8	4.9	5.8	20.3	13.6
2500-3000	5.0	5.1	5.1	3.9	26.7	17.8
3000+	5.0	5.0	5.0	1.0	22.5	6.2
Total	5.1	5.0	5.0	3.0	5.9	5.4

UIT: Unidad Impositiva Tributaria = S/4300 (2020).
Fuente: Elaborado por misión del FMI con datos de SUNAT (declaraciones).

Tabla A3. Perú: Recaudación de IR 1a Categoría Aplicando TEP de 5a Categoría, 2020
(por Rango de Ingreso UIT)

Rango de Ingreso (UIT)	Ingresos por Rentas de 1a Categoría (mm de soles)	TEP de 5a Categoría (%)	Recaudación con TEP de 5a Categoría (mm de soles)
0-1	41.8	0.0	0.0
1-2	83.4	0.0	0.0
2-3	106.7	0.0	0.0
3-4	119.0	0.0	0.0
4-5	130.1	0.0	0.0
5-6	142.1	0.0	0.0
6-7	134.8	0.0	0.0
7-8	123.2	0.8	1.0
8-9	134.4	1.5	2.1
9-10	125.8	2.2	2.7
10-15	554.3	3.7	20.5
15-20	464.7	6.3	29.2
20-25	409.0	8.0	32.6
25-30	351.2	9.1	32.0
30-35	303.3	10.1	30.6
35-40	260.4	10.9	28.3
40-45	243.8	11.6	28.2
45-50	208.8	12.3	25.7
50-55	187.7	13.0	24.5
55-60	186.2	14.1	26.3
60-65	146.9	15.3	22.5
65-70	137.4	16.2	22.2
70-75	125.9	17.1	21.5
75-80	124.4	17.7	22.0
80-85	110.4	18.3	20.2
85-90	94.8	19.0	18.0
90-95	103.5	19.3	20.0
95-100	85.3	19.7	16.8
100-150	621.5	21.2	131.9
150-200	415.9	22.7	94.6
200-250	276.5	23.3	64.4
250-300	216.9	23.8	51.7
300-350	161.0	24.1	38.9
350-400	143.5	23.7	34.0
400-450	121.1	24.3	29.4
450-500	90.9	23.2	21.1
500-600	151.7	24.3	36.9
600-700	94.7	24.3	23.0
700-800	86.5	25.1	21.7
800-900	65.6	22.6	14.8
900-1000	58.8	23.9	14.1
1000-1500	192.9	23.6	45.6
1500-2000	161.3	22.4	36.1
2000-2500	45.9	20.3	9.3
2500-3000	49.8	26.7	13.3
3000+	132.3	22.5	29.7
Total	8,325.9	13.9	1,154.3

UIT: Unidad Impositiva Tributaria = S/4300 (2020).
Fuente: Elaborado por misión del FMI con datos de SUNAT (declaraciones).

Tabla A4. Países Seleccionados (*): Impuesto a la Renta sobre las Ganancias de Capital (excepto Inmuebles) - Personas Naturales (Residentes), 2021

País	Régimen Fiscal
Alemania	Tasa federal de 25% + sobretasa de 1.375% (umbral exento: 800 euros por persona, por año). Aplica exención del 40% en el caso de actividad empresarial.
Argentina	Tasa del 15% (inmuebles, enajenación de acciones, instrumentos de deuda en moneda local real o en moneda extranjera). La enajenación de acciones en bolsa está exenta.
Brasil	Aplica tarifa progresiva especial del 15-22.5%. En bolsa, la tasa depende del período de tenencia de la acción (20% por un día o menos; 15% por más de un día).
Canadá	El 50% de las ganancias de capital se grava a la tasa general del IR, excepto cuando la mayoría del ingreso de la persona corresponde a ganancias de capital (en este caso aplica el régimen general).
Chile	Aplica la tasa general del IR. La enajenación de acciones en bolsa está exenta.
Colombia	Tasa general del 10%. La enajenación de acciones en bolsa está exenta.
Corea del Sur	Las ganancias por venta de acciones en bolsa están exentas, excepto si la tenencia accionaria es mayor al 1% o si su valor es mayor a 300 millones won. En este caso, la tasa es del 33% si el plazo de tenencia es menor a un año; si no, aplican tasas de 22-27.5%. Si la empresa listada es pequeña o mediana, la tasa es del 11%. Ganancias de capital por la venta de acciones de empresas no residentes: aplican tasas del 10% (pequeñas y medianas empresas) y 20% (en los demás casos).
España	Aplica la tasa general del impuesto a la renta. Está limitada la deducción de pérdidas por la enajenación de activos del ingreso ordinario.
Estados Unidos	Ganancias de capital de corto plazo (hasta un año): aplica la tasa general del IR. Ganancias de capital de largo plazo (más de un año): tarifa progresiva especial del 0-15-20%.
México	Tasa fija del 10% a ventas en bolsa. Las demás sujetas al régimen general del IR.
Países Bajos	Por lo general, las ganancias de capital están exentas, excepto cuando se transfiere al menos el 5% de la acciones de una empresa (aplica entoces una tasa fija del 26.9%). Si la frecuencia de transacciones rebasa ciertos parametros, aplica régimen general del IR. Además, los activos están gravados por un rendimiento presunto del 4% a la tasa del 30%, cuando los activos superan los 25 mil euros.
Reino Unido	Tasa del 20% (para personas con ingresos superiores a 37,500 libras); en los demás casos, aplica tasa del 10%. Las ganancias de capital hasta UKP 12,300 están exentas.

Fuente: Oficina Internacional de Documentación Fiscal (IBFD). Notas: (*): Países seleccionados de acuerdo a posición como origen de IED (según la encuesta CDIS del FMI) en Perú.

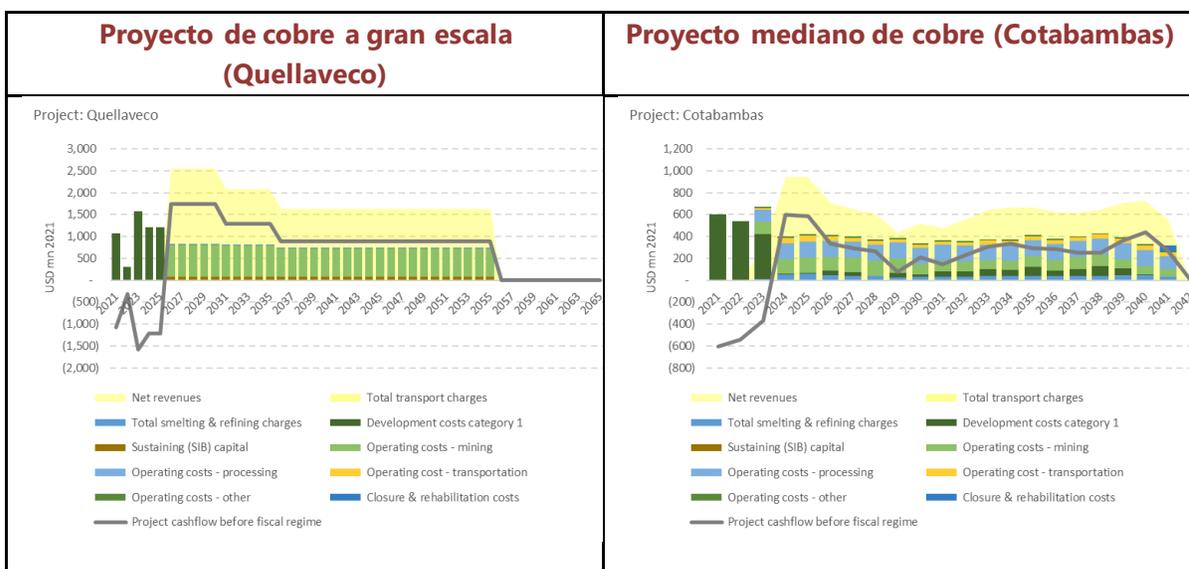
**Tabla A5. Países Seleccionados (*): Impuesto sobre la Distribución de Dividendos -
Personas Naturales (Residentes), 2021**

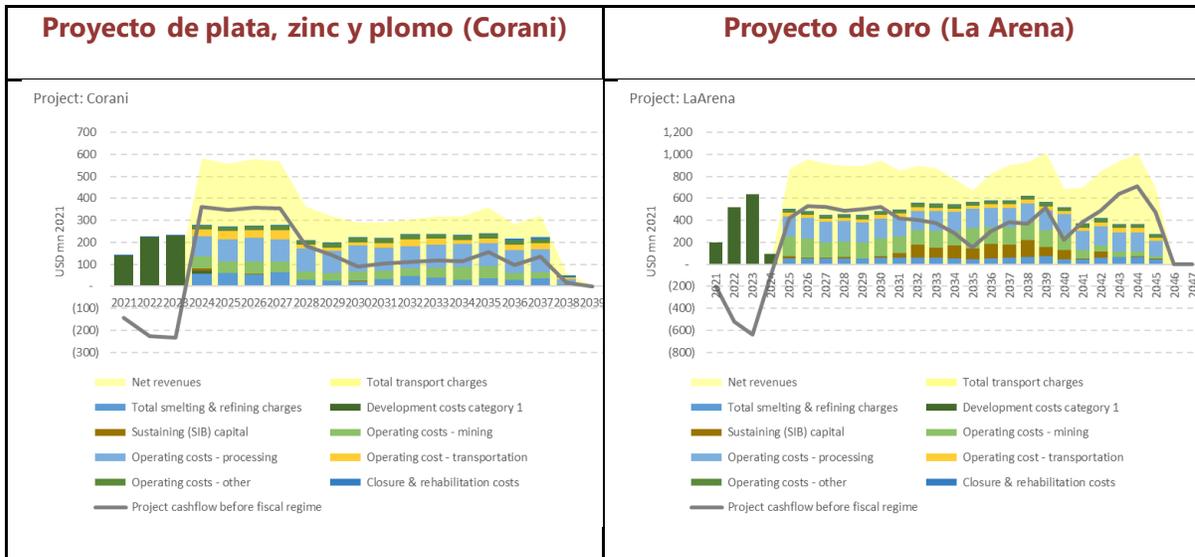
País	Régimen Fiscal
Argentina	i) Tasa fija del 7% (dividendos percibidos de empresas residentes). ii) Tarifa progresiva IR (dividendos percibidos de empresas no residentes).
Brasil	La distribución de dividendos no se grava.
Canadá(**)	i) Tarifa progresiva IR (dividendos percibidos de empresas residentes; permite acreditar el IR corporativo). ii) Tarifa progresiva IR (dividendos percibidos de empresas no residentes).
Chile(**)	i) Tarifa progresiva IR (dividendos percibidos de empresas residentes; permite acreditar el IR corporativo). ii) Tarifa progresiva IR (dividendos percibidos de empresas no residentes).
Colombia	Tasa fija del 10% (dividendos > 300 UVTs(***)). La distribución de dividendos < 300 UVTs no se grava.
Corea del Sur	Tasa fija del 14% (total de rentas por dividendos e intereses < 20 mm de wones). Tarifa progresiva IR (total de rentas por dividendos e intereses > 20 mm de wones; permite acreditar IR corporativo del 11%).
España	Tarifa progresiva IR; no permite acreditar IR corporativo.
Estados Unidos	Tarifa progresiva especial sobre ganancias de capital de largo plazo del 0-20%. En los demás casos, aplica la tarifa progresiva del IR.
México(**)	Tarifa progresiva IR (permite acreditar IR corporativo) + tasa fija de retención del 10%.
Países Bajos	Tasa fija del 26.9% (para personas que poseen al menos el 5% de las acciones de una empresa).
Reino Unido	Tarifa progresiva especial del 7.5-8.1%.
Fuente: Oficina Internacional de Documentación Fiscal (IBFD). Notas: (*): Países seleccionados de acuerdo a posición como origen de IED (según la encuesta CDIS del FMI) en Perú. (**): La tarifa progresiva del IR se aplica al "gross-up" de los dividendos distribuidos. (***): UVT: Unidad de Valor Tributario.	

Anexo II. Supuestos de producción, costos y precios de los minerales

1. **La misión del FMI utilizó información pública acerca de proyectos de inversión minera en Perú para construir los modelos de producción en el análisis FARI.** Los inversionistas que cotizan en mercados públicos de valores normalmente tienen la obligación de publicar estudios de factibilidad detallados sobre sus proyectos de inversión. Estos estudios normalmente incluyen información sobre producción, gastos de capital y de operación a lo largo de la vida útil del proyecto. Esta información se puede utilizar para calibrar los modelos de producción que sirven como insumos para el análisis de flujo de caja que es la base del análisis FARI. Estos proyectos no tienen la intención de reflejar fielmente el desempeño fiscal esperados para ninguno de los proyectos.

2. **Se construyeron 4 modelos de producción, considerando tres estudios de factibilidad reciente y una presentación a inversionistas.** Estos modelos incluyen proyectos a gran escala y mediano de producción de cobre (con molibdeno y oro como subproductos), un proyecto mediano de oro y un proyecto mediano de zinc, plata y plomo. Los criterios para seleccionar los proyectos fueron: 1) disponibilidad de información detallada de producción y costos; su representatividad en el sector minero de Perú, en cuanto a escala y estructura de costos; y los productos extraídos (para reflejar la importancia de la minería del cobre y del oro en Perú).





3. **Se utilizan parámetros comunes de financiamiento de la deuda que respeten las normas de subcapitalización existentes en Perú.** Para todos los proyectos, se asume que los costos de desarrollo están financiados en un 70 por ciento mediante un préstamo estructurado a una tasa de interés de LIBOR más 5 por ciento.

4. **El escenario base utiliza precios de materias primas que reflejan las proyecciones oficiales en el marco macroeconómico más reciente y las condiciones actuales del mercado.** El análisis FARI utiliza el siguiente supuesto de precio constante en dólares estadounidenses:

Cobre	3.50 USD/lb
Oro	1,550 USD/oz troy
Zinc	1.10 USD/lb
Plata	24 USD/oz
Plomo	2,200 USD/tonelada
Molibdeno	22,000 USD/tonelada

Referencias

Brondolo, John, y M. Konza (2021), Administering the Value-Added Tax on Imported Digital Services and Low-Value Imported Goods, IMF Technical Notes and Manuals 2021/004.

Fenochietto, Ricardo (2021), Digitalization and VAT challenges in Latin America and the Caribbean, in Santiago Acosta-Ormaechea (et al), Tax policy for inclusive growth in LAC (Box 5), IMF, Regional Economic Outlook LAC, (forthcoming)

Garrigues (2021), Chile: un nuevo proyecto de ley elimina exenciones tributarias con el fin de obtener financiación para el sistema de pensiones, Garrigues.

Medina, Leandro, y F. Schneider (2018), Shadow economies around the world: What did we learnt over the past 20 years? IMF Working paper 18/17 (enero 2018).

Norregaard, John (1997), The tax treatment of government bonds. IMF Working Paper (enero 1997).

OCDE (2017), Mechanisms for the Effective Collection of VAT/GST Where the Supplier is not Located in the Jurisdiction of Taxation, OECD Publishing, Paris.

OCDE, WBG, CIAT, IDB (2021), VAT Toolkit for Latin America and the Caribbean, OECD Publishing, Paris.

Rojas, Enrique, et al (2017a), Peru – TADAT Performance Assessment, IMF (junio 2017).

Rojas, Enrique, et al (2017b), Perú – La Administración Aduanera de la SUNAT: Retos para un Funcionamiento Coordinado y Eficiente, FMI, Informe Técnico (agosto 2017).

Schatan, Roberto, E. Revilla, y J. Martinez-Vazquez (2016), Perú, Una agenda para modernizar el sistema tributario en materia internacional y subnacional, FMI, Informe Técnico (febrero 2016).

Schatan, Roberto, J.C. Benitez, I. Coelho, y J. Madariaga (2019), Perú: Régimen Tributario para Contribuyentes Menores y Zonas Económicas Especiales, FMI, Informe Técnico (agosto 2019).

U.S. Department of the Treasury (1992), Integration of the Individual and Corporate Tax Systems – Taxing Business Income Once (enero, 1992).