

ESTIMACIÓN DEL INCUMPLIMIENTO EN EL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS 2020 Y ASPECTOS COMPLEMENTARIOS

INFORME N.º 000042-2021-SUNAT/1V3000

| | |
|---------------|--|
| ASUNTO | : Incumplimiento en el impuesto general a las ventas (IGV) durante el ejercicio 2020 |
| LUGAR | : Lima, 12 de julio de 2021 |

I. MATERIA

El presente documento describe, de manera general, la metodología empleada para estimar el porcentaje de incumplimiento en el impuesto general a las ventas (IGV) durante el ejercicio 2020. Asimismo, se muestran los resultados de dicha estimación global entre los años 2003 al 2020¹.

II. ANTECEDENTES

1. Conforme al Oficio N° 027-2021-EF/15.01 de fecha 20ABR2021², la Viceministra de Economía del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Sra. Brigitte Bencich Aguilar, solicitó a la SUNAT información para la elaboración de la Evaluación del Sistema Tributario 2020 en referencia al artículo 14³ del Decreto Legislativo N° 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero.
2. Posteriormente, mediante el Oficio N° 054-2021-EF/60.03 de fecha 04JUN2021 , el Director General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal del MEF, Sr. Alex Alonso Contreras Miranda, solicitó a la SUNAT información diversa para la elaboración del Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025.

Así, en el numeral 2 del referido documento se solicita:

¹ La importancia de la estimación que se presenta reside en que esta permite tener una apreciación del potencial de recaudación del IGV. Ello, a su vez, provee un valioso instrumento para la priorización de acciones tendientes a mejorar el nivel de cumplimiento y, en gran medida, para evaluar el grado de eficacia de la administración tributaria en sus funciones.

² Expediente N° 000-URD000-2021-587015 de fecha 22ABR2021.

³ Artículo 14º. Evaluación del sistema tributario.

El Poder Ejecutivo, conjuntamente con los proyectos de ley anual de presupuesto, de endeudamiento y de equilibrio financiero del sector público, remite al Congreso de la República una evaluación sobre el sistema tributario que debe contener, como mínimo, un estudio sobre el rendimiento de cada tributo, la cuantificación y significación fiscal de los gastos tributarios, la evasión y la elusión tributaria y el contrabando, así como las propuestas de ley que sean necesarias para su perfeccionamiento y un plan de trabajo de los entes encargados de recaudar impuestos orientados a mejorar la recaudación. Esta evaluación se publica en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas.

- a. La estimación de los niveles de incumplimiento tributario del IR e IGV, actualizados al 2020, tanto en millones de soles, porcentaje del PBI y en porcentaje de la recaudación potencial;
- b. La estimación de cuánto adicional se podría recaudar por cada punto porcentual de menor incumplimiento;
- c. La estimación de la pérdida de recaudación correspondiente a un incremento del incumplimiento tributario vinculado al impacto económico de la crisis sanitaria y
- d. La comparación de los niveles de incumplimiento estimados (porcentaje del PBI y porcentaje de la recaudación potencial) con los estimados actualizados de otros países de América Latina y la OECD.

III. ANÁLISIS

1. El presente informe responde a lo solicitado en el numeral 1 de los antecedentes en lo referido al IGV. Asimismo, en el caso del numeral 2, se atiende a lo solicitado en los literales a y b, en lo referido al IGV⁴.

Marco conceptual

2. El IGV

El IGV peruano es la variedad nacional del impuesto al valor agregado (IVA). Se aplica desde el año 1973 y presenta las siguientes características principales:

- a. Es un impuesto que grava el consumo como manifestación mediata de la capacidad contributiva de las personas.
- b. Es un impuesto indirecto, porque su diseño permite la traslación de la carga tributaria desde el vendedor hacia el comprador. Así, los contribuyentes del IGV son tan sólo recaudadores del impuesto, pues en realidad quienes lo soportan son los consumidores finales de bienes y servicios, quienes al no ser contribuyentes no pueden hacer uso del crédito fiscal.
- c. Es un impuesto no acumulativo. Por esta característica, el IGV se aplica sólo sobre el valor agregado en cada etapa de la comercialización o distribución de los bienes y servicios y no sobre el total del valor de venta⁵.
- d. Aplica el método del crédito sustractivo indirecto (impuesto contra impuesto). Bajo este método, el monto del impuesto que un contribuyente declara y paga es la diferencia entre el impuesto que recauda de sus ventas y el impuesto que ha soportado por adquisiciones, actuando sólo como agente recaudador⁶.
- e. Aplica la modalidad de base financiera, que supone que la materia imponible se obtiene por diferencia entre las ventas y las compras realizadas en un periodo determinado, sin relacionar directamente a las ventas con los insumos empleados y sin considerar los niveles de inventarios existentes al cierre del periodo fiscal.
- f. Es plurifásico porque se aplica, prácticamente, a todas las etapas del ciclo de producción y distribución, desde el productor o importador inicial hasta el consumidor

⁴ Los literales c y d del numeral 2 son abordados en un informe complementario.

⁵ Este valor agregado sobre el cual se aplica el impuesto no es conceptualmente el valor de orden económico, sino el mayor valor o margen bruto de comercialización.

⁶ Bajo el método directo o base contra base, el valor agregado se determina por la diferencia entre las ventas y las compras sujetas al impuesto.



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFÉ DE DIVISIÓN
12/07/2021 17:16:29

final, que de acuerdo con el diseño del tributo es quien soporta la carga del impuesto.

- g. El IGV es un impuesto de tasa única, a la que se le adiciona un 2% por concepto del impuesto de promoción municipal (IPM). Actualmente, la tasa del impuesto es de 16%⁷.
- h. De manera general, aplica el principio de imposición en el lugar de destino, según el cual la imposición se producirá en el país donde los bienes o servicios son consumidos. En consecuencia, se gravan las importaciones, pero no las exportaciones.

En el caso de la utilización de servicios prestados por sujetos no domiciliados a favor de sujetos domiciliados, se ha invertido el sujeto pasivo del impuesto, de forma tal que en el Perú el cliente –un domiciliado– es responsable directo del impuesto, es decir, que dicho usuario del servicio es quien deberá pagar el IGV en calidad de contribuyente.

- i. El impuesto presenta, además, un tratamiento particular en aquellas prestaciones de servicios efectuadas por personas naturales, por las cuales se generan rentas de cuarta categoría para fines del impuesto a la renta (IR).

En efecto, de acuerdo con la Ley del IGV, sólo se consideran como servicios afectos a dicho impuesto las prestaciones que una persona realiza para otra a cambio de ingresos que se consideren rentas de tercera categoría para los efectos del IR, aun cuando dichas prestaciones no estén sujetas a este último impuesto. Como consecuencia, los servicios prestados por los contribuyentes generadores de rentas de cuarta categoría quedan excluidos de la base del IGV.

- j. El impuesto tampoco grava el arrendamiento y demás formas de cesión en uso de bienes muebles e inmuebles, siempre que el prestador genere ingresos que constituyan rentas de primera o de segunda categorías gravadas con el IR, es decir, siempre que el arrendador no realice conjuntamente actividad empresarial.
- k. El impuesto grava a los bienes de capital, pero permite que el impuesto que ha incidido sobre su adquisición sea descontado como crédito fiscal en la medida que se generen ventas gravadas o exportaciones. El exceso de crédito fiscal no está sujeto a devolución, sino que debe ser arrastrado a los períodos siguientes⁸.
- l. El IGV peruano carece de un tramo de inafectación o mínimo no imponible. No obstante, para ser considerado sujeto del impuesto se requiere de habitualidad por parte de quienes no realizan actividad empresarial. La habitualidad se califica en función del monto, tipo de operación, frecuencia y otros criterios similares que permitan o no presumir la intención de realizar actividades empresariales.
- m. Por lo general, los sujetos que realizan operaciones exoneradas o no gravadas del impuesto no aplican el IGV sobre el valor de sus ventas (no debitán y, por lo tanto, no trasladan el impuesto). Sin embargo, tampoco pueden solicitar la devolución del impuesto que les ha sido trasladado en sus adquisiciones de bienes o servicios y en

⁷ Cabe indicar que, en agosto del 2003, la tasa fue incrementada de manera temporal por la Ley N° 28033, pasando del 16% al 17%. Durante 2007, la tasa impositiva se mantuvo en 17%, conforme al artículo 6º de la Ley N° 28929, vigente a partir de enero de 2007. Posteriormente, las leyes N° 29144; 29291 y 29467 dispusieron que esta tasa se mantenga sin variación durante los años 2008; 2009 y 2010 respectivamente. En el caso del año 2010, la Ley N° 29628 - Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2011 - dispuso que la tasa se mantuviera en 17% pero, posteriormente, la Ley N° 29666 señaló que a partir del 01MAR2011 la tasa del IGV se rebaje de 17% a 16% retomando el nivel que tenía a inicios de año 2003.

⁸ La excepción lo constituyen el Régimen de Recuperación Anticipada existente y el de Reintegro Tributario, que se aplican sólo en el caso de inversiones significativas realizadas por entidades que se encuentran en una etapa pre-operativa.



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFÉ DE DIVISIÓN
12/07/2021 17:16:29

este sentido, permanecen como incididos⁹.

- n. El IGV cede base imponible –por la vía de la inafectación o la exoneración– ante otros tributos tales como el impuesto a los casinos y tragamonedas¹⁰ y el impuesto a las ventas de arroz pilado¹¹ (IVAP). Asimismo, cede base ante el nuevo régimen único simplificado¹² (RUS), el mismo que desde el 2017 comprende únicamente dos categorías, con el límite de hasta S/ 96 mil¹³ en ingresos brutos anuales, y cuyo pago de cuota mensual sustituye tanto al IGV y al IPM como al IR.

3. El concepto de incumplimiento

Es importante señalar que, el concepto de incumplimiento adoptado en el presente documento abarca a la evasión, a la elusión, a la morosidad y al incumplimiento involuntario.

La evasión tributaria es parte importante del estimado y constituye un esfuerzo u omisión consciente y dolosa que pretende evitar o reducir, de manera sistemática y en provecho propio o de terceros, el pago de obligaciones tributarias, implicando acciones que violan normas legales establecidas¹⁴.

La elusión tributaria¹⁵ está referida al conjunto de acciones mediante las cuales el contribuyente reduce el monto de sus obligaciones tributarias, utilizando medios contemplados en la misma ley (aprovechando una situación de imprecisión o ambigüedad) o que no estén reñidos con las disposiciones legales, aunque el espíritu de la ley empleada se oriente al pago del impuesto. Al respecto, es oportuno señalar que este concepto resulta de muy difícil estimación a nivel de agregados, debido a su complejidad y su propia naturaleza.

En el caso de la morosidad se contempla el incumplimiento del pago de la deuda tributaria de forma oportuna por parte de los contribuyentes.

Por último, el incumplimiento involuntario es consecuencia de los errores inconscientes que puede cometer un contribuyente al momento de preparar su declaración de impuestos. Estos errores son atribuibles al desconocimiento de la normativa tributaria, los cuales se ven aumentados cuando dicha normativa es compleja.

4. Determinantes de los niveles de incumplimiento

Las causas del incumplimiento no son únicas, sino que existen múltiples factores cuyos mecanismos de influencia tienen un elevado grado de complejidad y un carácter

⁹ Por lo general, no se aplica el mecanismo conocido como tasa cero. No obstante, existen unas pocas excepciones vinculadas a la existencia de gastos tributarios.

¹⁰ Ley N° 27153, publicada el 08JUL1999.

¹¹ Ley N° 28211, publicada el 22ABR2004.

¹² Decreto Legislativo N° 937 - Nuevo RUS, publicado el 14ENE2003.

¹³ Cabe indicar que, a partir de enero de 2017, mediante el Decreto Legislativo N° 1270, se redujeron las categorías del RUS a sólo dos, de manera que los ingresos máximos anuales permitidos por régimen alcanzan ahora los S/ 96 mil, es decir, hasta S/ 5 000 y S/ 8 000 de ingresos brutos o adquisiciones mensuales para dichas categorías. Asimismo, se mantiene la categoría especial de hasta S/ 60 000 mensuales en ingresos brutos o adquisiciones, que no paga cuota mensual y que corresponde únicamente a la venta de frutas, hortalizas, legumbres, tubérculos, raíces, semillas y demás bienes especificados en el Apéndice I de la Ley del IGV e ISC, realizada en mercados de abastos; así como al cultivo de productos agrícolas que vendan sus productos en su estado natural.

¹⁴ Según el Glosario Tributario elaborado por la SUNAT, se define como evasión tributaria al hecho de sustraerse al pago de un tributo que legalmente se adeuda, así como toda acción u omisión dolosa o violatoria de las disposiciones tributarias, destinada a reducir total o parcialmente la carga tributaria en provecho propio o de terceros.

¹⁵ El concepto de elusión tributaria no debe ser confundido con la denominada economía de opción bajo la cual el contribuyente decide, dentro de varias alternativas posibles presentadas por las propias normas, qué tratamiento impositivo le resultará menos oneroso y, sin que ello signifique transgredir la normatividad tributaria o alterar su intención.



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFE DE DIVISION
12/07/2021 17:16:29

dinámico que hace que la importancia relativa de cada factor en el resultado varíe con el transcurso del tiempo. No obstante, entre los principales determinantes del incumplimiento se pueden considerar los siguientes:

- a. El beneficio económico directo derivado de la omisión del pago del tributo.
- b. El nivel de informalidad predominante en la economía, entendida como el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera de los marcos legales y normativos, tributarios o no, que rigen la actividad económica.
- c. Factores macroeconómicos coyunturales o estructurales que reducen o mantienen reducidos los ingresos de los agentes económicos, condicionándolos a cubrir la reducción a partir de los recursos correspondientes a los tributos¹⁶. En este punto es importante mencionar el efecto de la inflación, la falta de crédito y los shocks en los niveles de ingresos.
- d. La inexistencia de un nivel de conciencia y cultura tributaria acordes con los niveles de recaudación que se pretende obtener. En este aspecto, es relevante tener en cuenta cuál es el grado de condena social al incumplimiento, así como los niveles de educación tributaria brindada a los ciudadanos y la existencia o no de valores de solidaridad en el ámbito de la sociedad.
- e. La percepción con relación al grado de legitimidad y transparencia en el uso de los recursos recaudados es muy importante. Así, la obediencia tributaria de la sociedad se ve enormemente influenciada por la equidad percibida en el tratamiento tributario y, sobre todo, en la asignación del gasto y la manera en que este repercute en el suministro de servicios públicos a los ciudadanos¹⁷.
- f. El grado de complejidad del sistema tributario, tanto en lo referido a la existencia de múltiples regímenes alternativos con cargas diferenciadas, vacíos legales o administrativos como a lo frondoso de los regímenes especiales aplicados.
- g. La existencia de incertidumbre jurídica debido a la frecuente variación de las normas tributarias.
- h. El grado de concentración o dispersión de las principales actividades económicas relevantes para fines del impuesto. Al respecto, si la actividad económica se concentra en grandes unidades o empresas como sucede en el caso peruano, el incentivo a evadir será menor a nivel del conjunto, dado que la posibilidad de detección y sanción es relativamente mayor.
- i. El nivel de la tasa efectiva aplicada. Cuanto mayor es la tasa impositiva, mayor es el incentivo para evadir el pago del impuesto y, por lo mismo, resulta más complicado para la Administración Tributaria lograr el cumplimiento pleno.
- j. La importancia relativa de cada actividad económica dentro de la base del impuesto¹⁸.

¹⁶ A manera de ejemplo, se pueden mencionar algunas actividades agrarias, en las cuales, ante la existencia de sobreoferta y precios deprimidos, la permanencia del productor en el mercado se basa en el traslado del impuesto al cliente (generando a este crédito fiscal) y la posterior evasión del monto recibido por concepto de IGV.

¹⁷ El grado de conformidad de los ciudadanos con respecto a los servicios prestados por el Estado es observable, de manera indirecta, en la medida en que los agentes privados optan por prestar servicios que tradicionalmente son considerados como funciones propias del Estado, tales como seguridad, salud o educación. En efecto, cuando una parte importante de los ciudadanos con capacidad económica prefiere asumir directamente el pago de la educación privada para sus hijos, el pago de un seguro médico o la contratación de una empresa de vigilancia es probable que estos ciudadanos (precisamente el segmento que define el comportamiento de las empresas y quienes perciben los mayores ingresos) no estén predisponentes al pago de tributos al percibir que no les reportan beneficios proporcionales a sus aportes.

¹⁸ A manera de ejemplo, resulta previsible que una base del IVA sustentada en la prestación de servicios tenga



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFÉ DE DIVISIÓN
12/07/2021 17:16:29

k. El nivel de información disponible en la economía, a través de fuentes de información estadística y registros externos consistentes, vinculables, actualizados y que a la vez puedan ser empleados por la administración tributaria hace más evidente las prácticas evasivas y por ello facilita el control fiscal.

l. El grado de eficiencia de la administración tributaria en lo relativo a:

- Las facilidades brindadas a los sujetos y obligados, que se traducen principalmente en la constante reducción del costo del cumplimiento tributario.
- La capacidad para ejercer un control fiscal efectivo y a la vez eficiente en cuanto al uso de recursos. Cabe mencionar que, este tipo de control se expresa en la probabilidad de determinar correctamente la obligación tributaria e igualmente detectar al evasor y sancionarlo oportuna y adecuadamente, de manera tal que éste modifique su conducta tributaria¹⁹. Al respecto, es oportuno mencionar que, si una administración tributaria exterioriza indicios de incapacidad para ejercer el control del incumplimiento, ello puede retroalimentar negativamente el comportamiento de los sujetos gravados, incluso tentando al contribuyente cumplido a imitar la conducta del evasor.
- Asimismo, es relevante tener en cuenta la potencial existencia de corrupción administrativa.

m. La cuantía de las sanciones que efectivamente se aplican al evasor detectado. Al respecto, si las sanciones no pueden ser previstas por los contribuyentes, si éstas son muy reducidas o no llegan a aplicarse efectivamente a un porcentaje significativo de los infractores, su efecto como herramienta para disuadir al incumplido y cambiar su conducta será muy limitado²⁰.

n. La adopción recurrente en el pasado de medidas tales como los fraccionamientos especiales, moratorias, blanqueos, condonaciones tributarias, prórrogas de beneficios y similares que hacen que el contribuyente que cumple con la declaración y pago oportuno de sus obligaciones tributarias se vea perjudicado al colocarlo en igualdad de condiciones e inclusive en desventaja con respecto al contribuyente que no cumple regularmente sus obligaciones tributarias.

5. Efectos del Incumplimiento

- a. El incumplimiento invalida las propiedades de neutralidad económica de las estructuras tributarias, provocando una asignación ineficiente de recursos.
- b. El incumplimiento altera los efectos de los propios impuestos. Dada la necesidad de una recaudación exigida para el financiamiento del Estado, la existencia de evasión hará necesario establecer mayores impuestos que serán básicamente soportados por los contribuyentes que sí tienen un aceptable grado de cumplimiento tributario. Ello agravará la preexistente distorsión en perjuicio de los contribuyentes formales y empeorará las condiciones de competencia, en tanto que

niveles de evasión superiores a aquella que se basa en la venta de bienes, en tanto que la primera actividad por su naturaleza usualmente intangible es más difícil de controlar. Similares hipótesis se pueden elaborar con relación a la dispersión geográfica y en general, respecto de cualquier factor que incremente los costos de la fiscalización.

¹⁹ Es importante mencionar que, existe una probabilidad de detección y sanción, y que adicionalmente existe una percepción de riesgo fiscal -en tanto subjetiva- que puede no corresponder a los niveles de probabilidad de detección y sanción reales.

²⁰ Es de comentar que mediante el Decreto Legislativo N° 981, publicado el 15MAR2007, se modificó el Código Tributario en lo que respecta a la aplicación de sanciones. Como resultado de esta modificación, las sanciones fueron graduadas en función de la gravedad de la infracción y, adicionalmente, algunas sanciones se comenzaron a calcular en función de los ingresos anuales del infractor con el fin de preservar la capacidad de disuasión a nivel de los contribuyentes de mayores ingresos.



es probable que los evasores eviten tanto la carga impositiva inicial como aquella que es añadida por el sistema para contrarrestar la pérdida de ingresos fruto de su propio comportamiento.

- c. Con relación al Estado, el incumplimiento afecta negativamente a sus cuentas fiscales impidiendo que el gobierno pueda alcanzar sus objetivos de política.
- d. En relación con los contribuyentes y al conjunto de la sociedad, se incrementan los costos de cumplimiento pues la necesidad de establecer mecanismos que minimicen el incumplimiento obliga a que cada acción de carácter tributario se torne más compleja. En particular, se incrementará la profusión en los requisitos solicitados y la necesidad de proporcionar información cada vez más detallada a la Administración Tributaria.
- e. Finalmente, en lo que respecta a la Administración Tributaria, se incrementan los costos relacionados con el control fiscal. Así, el incumplimiento genera la necesidad de realizar una mayor cantidad de intervenciones de control y de verificación de requisitos adicionales y, asimismo, la necesidad de perseguir a los evasores y elaborar expedientes para realizar acusaciones de fraude, entre otras acciones. Ello puede llevar a que se distraigan recursos que bien podrían emplearse en la difusión, simplificación y, en general, en incrementar la calidad de los servicios brindados por la Administración Tributaria.

Aspectos metodológicos

- 6. Existen varios métodos alternativos usados para la estimación del incumplimiento en los impuestos al valor agregado²¹. Para fines de las estimaciones presentadas en este informe se ha optado por una variante del Método del Potencial Teórico basado en cuentas nacionales (CCNN) que se estima a partir de los niveles del Producto Bruto Interno (PBI).
- 7. Los métodos sustentados en las cifras de CCNN definen al importe materia de incumplimiento como la diferencia que se genera de comparar la recaudación máxima potencial y la recaudación tributaria efectiva. La recaudación máxima potencial se puede estimar aplicando la tasa del impuesto a una base potencial teórica estimada a partir de las cifras del Valor Bruto de la Producción o del PBI de las CCNN, efectuando para ello, los ajustes correspondientes a la estructura particular de cada sistema tributario con el fin de obtener un estimado de la base gravable.
- 8. Conforme al método empleado, se han realizado varios ajustes al PBI con el fin de aproximarla a la base efectiva del IGV de acuerdo con la legislación nacional. En una primera etapa, se han realizado ajustes a la base imponible para considerar las características particulares de esta modalidad del IVA que se aplica en el país, dando como resultado una base potencial teórica del IGV. Posteriormente, se han realizado los ajustes correspondientes a los regímenes especiales y gastos tributarios con el objetivo de reflejar en la estimación esta realidad concreta del Perú.
- 9. Los ajustes tendientes a determinar la Base Potencial Teórica del IGV son los siguientes:
 - a. Ajustes temporales a la base: Estos ajustes eliminan el efecto correspondiente a la inversión privada²² y a la variación de inventarios.

²¹ Entre estos métodos se pueden mencionar los siguientes: encuestas, muestreo, métodos indirectos y aquéllos basados en las CCNN como la propuesta del Fondo Monetario Internacional en su Programa de Análisis de Brechas Tributarias en la Administración de Ingresos Públicos (PAB-AIP o RA-GAP por sus siglas en inglés).

²² Al respecto, la inversión pública no se accredita en tanto que el Estado por lo general no causa el impuesto. No obstante, el efecto de largo plazo tiende a la compensación porque lo pagado es un ingreso del Tesoro Público.



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFÉ DE DIVISIÓN
12/07/2021 17:16:29

En el caso de la inversión, se asume que ésta es totalmente acreditada durante el período de referencia, lo cual es una convención adoptada por la gran mayoría de métodos de estimación, pero que no necesariamente se verifica para la totalidad de inversionistas, pues ello dependerá tanto de los importes invertidos como de los márgenes de la actividad.

Es de resaltar que este supuesto pudiera no tener una exacta contrapartida por el lado de la recaudación del IGV, sobre todo en contextos de elevadas inversiones. A manera de ejemplo, las adquisiciones de bienes de capital (sean importadas o nacionales) pueden afectar la recaudación de más de un ejercicio a través del mecanismo del crédito fiscal, factor que pudiera tener alguna incidencia en el cálculo de los niveles de incumplimiento de un ejercicio particular.

Por otra parte, en el caso de la variación de inventarios, se asume que la producción es almacenada a nivel del productor o importador, y, por lo tanto, no generará débito fiscal sino hasta el ejercicio en que sea vendida.

- b. **Ajustes de frontera a la base:** Estos ajustes buscan adecuar el PBI al principio de imposición en el destino y por ello, se excluyen las exportaciones de bienes y servicios; asimismo, se incorpora a la base las importaciones²³.
- c. **Conceptos no gravados con el impuesto:** Este conjunto de ajustes excluye de la base a conceptos como los servicios gubernamentales, la educación privada, el alquiler de viviendas (no efectuada por parte de generadores de rentas de tercera categoría), el valor agregado estimado para los casinos de juego y tragamonedas, los servicios no mercantes prestados a hogares y los servicios prestados por profesionales independientes.

En el caso de los servicios prestados por profesionales independientes, se considera la deducción que corresponde a los servicios prestados a las familias y al Estado, pues estos usuarios no realizan actividades gravadas con el impuesto, por lo cual no es incorporado en el valor agregado gravado por el impuesto²⁴.

Asimismo, se descuenta la base correspondiente a operaciones que han sido expresamente consideradas como no gravadas por la propia norma del impuesto, pero que por su naturaleza sí se consideran como gastos tributarios.

- d. **Reducción de base por otros impuestos:** Como ya se ha mencionado, el IGV cede base imponible a favor de otros tributos indirectos y regímenes especiales. En ese sentido, este conjunto de ajustes aproxima la participación del RUS y del IVAP²⁵, los cuales son deducidos del PBI como ajuste a la base potencial.
- e. **Reducción de base por el propio IGV pagado:** Teniendo en cuenta el concepto de PBI desde el punto de vista del ingreso, la diferencia entre el valor de la producción de una empresa y el de los bienes intermedios es equivalente a la retribución de algunos de los siguientes tres factores: de los trabajadores en forma de renta del trabajo, de las empresas en forma de beneficios o del Estado en forma de impuestos indirectos²⁶ tales como el IGV y el impuesto selectivo al consumo (ISC). Toda vez que, el IGV toma como base imponible a todos los otros impuestos indirectos con excepción de sí mismo, se ha procedido a retirar de la base potencial

²³ Si bien en el caso del comercio de bienes se cuenta con cifras bastante aproximadas, en el caso de servicios es necesario hacer estimaciones específicas y recurrir a variables proxy.

²⁴ Al respecto, es pertinente mencionar que la cifra correspondiente a los servicios prestados al Estado se incrementó en más del triple entre 2012 y 2013. Ello se debería a que, a partir de enero del 2013, se produjo un cambio en el procedimiento para declarar a los trabajadores considerados por el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS). Adicionalmente, a partir de dicho mes se obliga a todos los empleadores a registrar a sus trabajadores en el aplicativo T-Registro y luego presentar el PDT PLAME.

²⁵ Ver nota de pie de página 11.

²⁶ Netos de subvenciones.



lo pagado por concepto del IGV, con excepción de los importes devueltos o compensados.

Con respecto al IGV pagado, para fines de la estimación, dicho componente considera tanto lo pagado a nivel del IGV por operaciones internas como la parte que proviene de las importaciones. En el caso de los pagos por fraccionamiento, se asume una participación del IGV al interior de dichos conceptos que es proporcional a la participación total del IGV respecto del total de los ingresos tributarios. Cabe mencionar que, por simplificación, se ha adoptado la cifra correspondiente a la recaudación del IGV interno rezagado en un mes, con la finalidad de contrarrestar el efecto del período tributario al que está asociada. Criterio distinto en el caso de la recaudación de IGV importaciones, que considera el pago en el mes corriente.

Para el caso de los pagos realizados a partir de los ingresos de recaudación provenientes de las cuentas del Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias (SPOT) es necesario hacer una precisión: si bien las detacciones no se ven reflejadas explícitamente en el presente estimado, los pagos del IGV realizados a partir de los montos generados por estas sí tienen que ser considerados.

- Al respecto, en aquellas situaciones en las que el contribuyente dispone directamente del pago a partir de los recursos de su cuenta de detacciones en el Banco de la Nación, este ingresa al registro como cualquier otro pago (recaudación del Tesoro Público).
- En el caso de los montos ingresados como recaudación, estos son considerados como recaudación del IGV, siempre que posteriormente sean re-imputados al IGV. Es oportuno indicar que, la estimación incorpora una serie temporal correspondiente a los montos imputados al pago del IGV, la misma que ha sido proporcionada por la Intendencia Nacional de Gestión de Procesos (INGP).

En lo que concierne a las devoluciones, se restan algunos montos vinculados a las devoluciones realizadas por IGV, en función de la naturaleza del tipo de devolución

10. Una vez obtenida la Base Potencial Teórica del IGV, esta es multiplicada por la tasa nominal vigente para cada ejercicio con el fin de obtener un impuesto determinado potencial. Cabe mencionar que, para los años 2003 y 2011, se ha adoptado una ponderación para incorporar el efecto de los cambios de tasa ocurridos durante dichos ejercicios.
11. A continuación, se restan algunos de los gastos tributarios que están referidos al IGV con el fin de aproximarse aún más a la recaudación esperada. Con respecto a este ajuste es conveniente realizar las siguientes precisiones adicionales:
 - a. La GEE realiza anualmente la estimación del impacto de los principales gastos tributarios, proyectados al año siguiente. Al respecto, la estimación realizada toma en cuenta el listado de los gastos tributarios incluidos en el mencionado informe. No obstante, los importes considerados no son aquellos proyectados al 2022, sino los estimados correspondientes al año 2020, los cuales constituyen resultados intermedios.
 - b. Cada estimación tiene en cuenta la temporalidad de los beneficios, considerándolos sólo en aquellos ejercicios en que éstos tuvieron vigencia²⁷.
 - c. Cabe precisar que, con el fin de poder contar con una serie de estimados comparables correspondientes a años anteriores, se han incorporado estimaciones puntuales para

²⁷ En estos casos, por simplicidad, se consideran estimaciones anuales completas incluso en aquellos casos en los que el beneficio entró en vigor durante el año.

algunos gastos tributarios adicionales considerados relevantes para el cálculo y que ya no están vigentes.

- d. En el caso de los gastos que implican devoluciones del IGV se ha tomado información correspondiente al monto efectivamente devuelto durante el ejercicio y no el monto estimado del gasto.
- e. Tratándose del beneficio de recuperación anticipada de IGV, no se realiza la resta mencionada a inicios del presente numeral, pues retirar el monto devuelto por este concepto resultaría redundante teniendo en cuenta que la inversión privada en su conjunto ha sido retirada previamente de la base como parte de los ajustes temporales. No obstante, el efecto de este régimen sí es considerado posteriormente en la estimación, a nivel de los pagos efectivos.
- f. Es conveniente precisar que las devoluciones por Saldo a Favor del Exportador no son consideradas como un gasto tributario, pues corresponden al diseño propio de un impuesto al valor agregado.

12. Al resultado estimado que excluye los gastos tributarios se le ha denominado Impuesto Determinado Potencial Neto.

13. Finalmente, el Impuesto Determinado Potencial Neto es comparado con el importe de los pagos efectuados por concepto de IGV y de la diferencia se obtiene el importe nominal estimado del incumplimiento.

14. Cabe mencionar que, en tanto que los pagos descontados en esta versión de la estimación corresponden a aquellos realizados durante el ejercicio y no a los del período tributario materia de cálculo, se puede asumir que –considerando similar el comportamiento de los contribuyentes morosos de un año a otro– el resultado de incumplimiento presentado subestima el efecto de la mora y tiende a aproximarse al monto de la evasión.

15. En general, sobre la base de la propuesta metodológica que permite estimar la base del potencial teórico de CCNN, se adoptaron algunos cambios como la inclusión de otros conceptos de compensaciones. Es así como la metodología aplicada está en constante revisión y perfeccionamiento, por lo cual se ha creído conveniente incorporar información y realizar ajustes en la estimación:

- a. Se incorpora en la estimación una serie anual de re-imputaciones al IGV vinculada a los importes ingresados como recaudación del SPOT.
- b. La coexistencia del régimen del RUS que sustituye al IGV a nivel de los contribuyentes más pequeños plantea problemas adicionales para la estimación del incumplimiento en el IGV, el principal de los cuales está relacionado con la forma en que el incumplimiento en el ámbito de pequeños contribuyentes no inscritos en el RUC será imputada al IGV o al RUS, teniendo en cuenta que tanto el régimen general como el simplificado son optativos y que, adicionalmente, el RUS se enfoca a actividades de pequeña escala y difícil control.

Al respecto, en tanto que el RUS constituye un régimen que abarca al propio IGV y no un impuesto distinto, se ha optado por considerar de manera general que todo el incumplimiento existente corresponde al IGV y no al RUS²⁸. Similares supuestos han sido considerados para los otros conceptos que comparten la base imponible con el IGV. Sin perjuicio de lo anterior, la presente estimación incorpora un ajuste consistente con un reciente estimado del nivel de la base

²⁸ En términos prácticos, este ajuste significa que, si un contribuyente con ingresos menores al límite del RUS presenta incumplimiento, para fines del estimado se ha asumido que dicho incumplimiento corresponde al IGV y no al RUS, si bien existe la posibilidad de que ese contribuyente se acoja al régimen simplificado.



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFÉ DE DIVISIÓN
12/07/2021 17:16:29

potencial e incumplimiento del propio RUS²⁹.

- c. A partir de la estimación elaborada durante el año 2019, se incluyen los conceptos de compensación de Saldo a Favor del Exportador contra el ISC, el impuesto temporal a los activos netos (ITAN) y el IVAP. En este caso, la consideración de dichos conceptos incrementó la estimación del indicador de incumplimiento tributario. Dichas compensaciones ascendieron a S/ 387 millones y S/ 224 millones en los años 2019 y 2020, respectivamente.
 - d. La redistribución de los montos de devolución de IGV³⁰ que corresponden a los años 2014 a 2020, asumiendo el criterio de periodo tributario, en vista que parte de los montos emitidos corresponden a los periodos tributarios no corrientes.
 - e. La inclusión de un ajuste por la implementación de la prórroga del pago de IGV de los contribuyentes con ingresos netos hasta 1 700 UIT, amparado en el cambio normativo que permitió el aplazamiento de los pagos del impuesto hasta por un periodo de tres meses. Para ello, se tomó en cuenta el costo estimado de S/ 335 millones, que corresponde a los pagos a realizarse en el año siguiente y que fueron dejados de recaudar en el 2017.
16. Lo anterior sirve para reafirmar que la estimación de los niveles de incumplimiento es un proceso de análisis en continuo perfeccionamiento y revisión. Por ello, es previsible que la cifra de incumplimiento presente variaciones de un año a otro debido a modificaciones introducidas a las normas tributarias, mayor disposición de información, ajustes en la metodología de estimación empleada para algunos conceptos o nuevas estimaciones añadidas. No obstante, se ha procurado que cada vez que se introduce un cambio de metodología, este sea igualmente aplicado sobre las estimaciones correspondientes a los años previos, de corresponder.

Limitaciones

17. Si bien el método de estimación empleado es perfeccionado año a año, este presenta características que es necesario tener en cuenta; algunas de ellas son comunes al conjunto de métodos basados en CCNN y otras están relacionadas al método aplicado en particular o al diseño del impuesto. A continuación, se mencionan las más saltantes:
- a. Las normas propias del IGV son a tal punto complejas que hacen que la exigencia de detalle, requerida para la estimación, en el ámbito de la estadística nacional difícilmente pueda ser completamente satisfecha.
 - b. El nivel de incumplimiento tributario estimado se encuentra sujeto a una constante revisión, pues la publicación oficial de la estadística nacional no resulta oportuna para fines de la estimación. Por ello, cada año se revisa si existen actualizaciones o

²⁹ En consideración al contexto económico y social, a propósito de la pandemia COVID-19, se asume un incremento de la tasa de incumplimiento tributario en el RUS, ubicándose en 87,3%. Dicho estimado contempla el dinamismo en las actividades económicas de comercio y de otros servicios en el 2020, las cuales experimentaron decrementos en términos reales de 10% y 2%, respectivamente. En consideración de lo precisado, se realizaron los ajustes para definir el nivel de base potencial de ingresos brutos del RUS.

³⁰ La evolución de las devoluciones del IGV a partir del año 2016 ha obligado a incorporar un ajuste adicional. Las devoluciones asociadas al IGV pasaron de S/ 9 056 millones en 2015 a S/ 13 231 millones en el 2016, lo cual representa un incremento de 41,0% en términos reales. Al cierre del 2017, las devoluciones por IGV ascendieron a S/ 13 606 millones, experimentando un incremento real de 0,03%. Posteriormente en el 2018, dichas devoluciones experimentaron un retroceso de 15,6% en términos reales, cuya emisión ascendió S/ 11 628 millones, aunque en el 2019 se alcanzó la emisión de S/ 14 307 millones con un incremento de 20,5% respecto al año precedente. En cambio, en el 2020 las devoluciones se redujeron en 10,7% en términos reales respecto al año anterior, alcanzando S/ 13 303 millones.



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFÉ DE DIVISIÓN
12/07/2021 17:16:29

modificaciones en la información de cuentas nacionales empleada en las estimaciones correspondientes a años anteriores.

- c. El uso de información de origen tributario como base para la elaboración de las propias CCNN puede generar que éstas estén igualmente afectadas por el incumplimiento.
- d. Las operaciones de carácter informal constituyen parte de la base imponible del IGV, y se encuentran comprendidas en los agregados de las CCNN. No obstante, por su propia naturaleza clandestina, este tipo de operaciones podrían no estar reflejadas adecuadamente a nivel estadístico.
- e. Resulta complejo compatibilizar la información sectorial proveniente de las CCNN con aquella proveniente de la Administración Tributaria debido al empleo de diferentes codificaciones y métodos de registro. Adicionalmente, existen contribuyentes que se encuentran erróneamente clasificados al interior de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme³¹ (CIIU).
- f. En el caso de las medidas administrativas de ampliación de la base tributaria los importes recaudados por cuenta de terceros han sido considerados como parte del IGV pagado. Al respecto, si dichos montos son posteriormente devueltos serán restados de la recaudación del periodo en el que tenga efecto la devolución.
- g. Para efectuar los ajustes por conceptos no gravados con el IGV, se toma en cuenta la información disponible a partir de las aplicaciones T-Registro y PDT PLAME a partir del 2013. Dicha información proporciona datos más adecuados respecto de este componente de la estimación, pero sólo a partir del año mencionado.

IV. RESULTADOS

- 18. El incumplimiento estimado en el IGV ha sido estimado en un monto de aproximadamente S/ 25 400 millones, importe que equivale al 3,6% del PBI nacional, considerando como referencia un PBI anual de S/ 706 020 millones para el año 2020³².

El monto estimado equivale al 38,1% del impuesto determinado potencial que incluye el efecto de los gastos tributarios sobre la base imponible agregada y al 33,5% del impuesto determinado potencial teórico³³.

- 19. Así, el incumplimiento se habría reducido de 48,1% de la recaudación potencial en el año 2003 a 38,1% en el año 2020. No obstante, la estimación correspondiente al año 2020 arroja un incremento de 3,7 pp con respecto al nivel estimado correspondiente al año 2019.

Al respecto, se estima que 1 pp³⁴ de incumplimiento de IGV equivale aproximadamente a un monto de S/ 667 millones para el año 2020. No obstante, para considerar a dicho importe como una referencia para los años siguientes, se requerirá que se cumplan los supuestos formulados por la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal (DGPMACDF), que las capacidades de la Administración Tributaria no sean mermadas y que posteriores medidas de política tributaria no reduzcan la base potencial.

- 20. Cabe mencionar que el nivel estimado para el año 2020 es el mayor de los últimos 10 años y solo es superado por aquel de 39,5% alcanzado en el 2009, año en el que se

³¹ Si bien este problema ha sido reducido significativamente a nivel de los Principales Contribuyentes (PRICOS), persiste en aquellas actividades en las que el nivel de concentración no es importante.

³² Cifra proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

³³ Ver Anexo I.

³⁴ Puntos porcentuales.



reportó una marcada desaceleración de la actividad económica como consecuencia de los efectos de la crisis financiera internacional³⁵.

Al respecto, es preciso mencionar que, debido a la pandemia generada por el COVID-19, el PBI nacional se contrajo en 11,1% en 2020, luego de 21 años de crecimiento continuo. Asimismo, la demanda interna se contrajo en 10,1%, la inversión privada en 14,0% y la pública en 21,3%³⁶. Adicionalmente, tanto las importaciones como las exportaciones experimentaron retrocesos significativos y todas estas variables tienen impacto en la estimación del incumplimiento del IGV.

21. Si bien los resultados arrojan un incremento en el incumplimiento, los resultados trimestrales del ratio de eficiencia de IGV sobre el consumo (RIGV)³⁷ calculado para los años 2019 a 2021 evidenciarían lo siguiente³⁸:

- a. Que la mayor parte del incremento del incumplimiento estimado para 2020 estuvo relacionada a los meses de mayores restricciones y de caída económica;
- b. Que al primer semestre del 2021 la situación generada por la COVID-19 se ha revertido, ya que los ratios correspondiente a los dos primeros trimestres son superiores a los registrados en el 2020 e incluso a los referidos en el 2019, año previo al estado de emergencia sanitaria.

En efecto, los ratios RIGV calculados para el año 2021 alcanzan los 50,9% y 54,9% en el primer y segundo trimestre, respectivamente. Los mencionados niveles exceden a los del año 2020 en 11 pp y 18,4 pp; los que son equivalentes a mejorías en el RIGV del orden de 27,6% y 50,4% respectivamente.

Dichos resultados, unidos a la progresiva recuperación económica esperada y al incremento progresivo en la vacunación de la población hacen esperar que el nivel de incumplimiento correspondiente al año 2021 sea significativamente inferior al del año 2020 y que incluso se lograría un cambio de tendencia, al presentar una mejora del cumplimiento.

22. En términos generales, las variables que intervienen en la estimación de la base potencial y en la medición de los pagos netos del IGV experimentaron una evolución que en efecto neto resultó determinante para el incremento del nivel estimado de incumplimiento. A continuación, se mencionan los principales factores que influyeron en este resultado.

a. Variación de la base potencial:

El impuesto Determinado Potencial Neto estimado para el año 2020 alcanzó los S/ 66 700 millones, importe inferior a los S/ 71 962 millones estimados para el año 2019 y que representa una contracción del 9,0%. Al respecto, consideramos relevante mencionar lo siguiente:

³⁵ Ver Anexo I y Anexo II.

³⁶ Cifras obtenidas del Informe Técnico N° 02 – Mayo 2021 - Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

³⁷ El RIGV es un Indicador Estratégico incorporado al Plan Estratégico Institucional de la SUNAT (PEI) y vinculado al Objetivo Estratégico 1: Mejora del cumplimiento tributario y aduanero (OE1), que mide la efectividad de la tasa del IGV con relación al consumo total ajustado, el cual es tomado como una variable proxy de la base imponible del IGV, en tanto se trata de un impuesto al consumo. La evidencia histórica muestra que dicho indicador mantiene una correlación significativa con los resultados de la estimación anual del incumplimiento en el IGV desarrollada en el presente informe.

³⁸ La información contenida en el presente numeral ha sido tomada de los resultados del informe que brinda respuesta a los literales c y d del numeral 2 del rubro de antecedentes, referido a la estimación del estima el impacto de la COVID-19 en el incremento del incumplimiento en el IGV y la comparación de la estimación realizada con aquellas correspondientes a otros países.



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFÉ DE DIVISIÓN
12/07/2021 17:16:29

- Tal como se mencionó anteriormente, el PBI del año 2020 experimentó una desaceleración de 11,1% en términos reales³⁹.
- En el año 2020, las exportaciones consideradas en la estimación se contrajeron, pasando de S/ 183 795,7 millones en el 2019 a S/ 160 092,5 millones en el 2020 (-20,1%). Por su parte, el importe correspondiente a las importaciones consideradas en la estimación también se contrajo, pasando de S/ 167 247,2 millones a S/ 144 234,6 millones (-15,3%)⁴⁰.

Como las contracciones en ambas variables, el saldo de importaciones menos exportaciones pasa de -S/ 16 548,4 millones a -S/ 15 857,9 millones, mostrando una contracción de 5,9%. Como es sabido, un menor saldo con respecto al 2019, significa una menor exclusión de operaciones sobre la base potencial estimada, pero adicionalmente se debe notar que en el caso de 2020, el saldo es determinado a partir de valores de exportaciones e importaciones significativamente menores a los del año previo.

Al respecto, se debe tener en cuenta que el IGV grava el consumo y que, en ese sentido, mientras una mayor parte de ese consumo se satisface a partir de importaciones, mayor será el grado de formalidad en la economía, pues el control en la importación asegura una parte del impuesto al valor agregado. Por su parte, las exportaciones generan también un efecto indirecto en favor de la formalidad a nivel de sus proveedores, debido al mecanismo de determinación del Saldo a Favor por Exportación.

- En cuanto a los ajustes temporales de base, se observaron dos efectos que afectaron el resultado estimado, incrementando el ratio de incumplimiento. De una parte, se experimentó una reducción de la inversión privada a una tasa de 14,0% (tasa mayor a la de contracción del PBI), lo que genera que la base potencial se incremente en términos relativos. Asimismo, en el año 2020 se presentó un cambio significativo en la variación de existencias, pasando de un aumento de S/ 740 millones en el 2019 a una reducción de S/ 13 178 millones, lo cual equivale a una contracción del 1 848,9%. Al respecto, metodológicamente la reducción de inventarios refleja la venta de producto de bienes manufacturados o elaborados en años precedentes, lo cual incrementa el impuesto determinado potencial.
- Asimismo, durante el año 2020 se incrementó la participación relativa de algunos sectores considerados como no gravados dentro del PBI nacional, lo cual también impulsó una leve reducción en el estimado de la base potencial.

b. Componente de pagos de IGV:

En el año 2020, el componente de IGV pagado considerado para fines de la estimación presentó una caída acentuada de S/ 5 937,6 millones por el retroceso en el desempeño de la actividad económica y sus sectores involucrados. Dicho monto es consistente con una contracción de -14,1%.

³⁹ Se verifica que 8,8 pp. del registro negativo de 11,1% como variación real del PBI para el 2020 es explicado por el consumo privado (-5,6 pp.) y la inversión privada (-3,2 pp.). Asimismo, las contribuciones –en puntos porcentuales– de los agregados macroeconómicos de importaciones y exportaciones, corresponden a -3,8 pp. y -5,5 pp. respectivamente.

⁴⁰ Cabe precisar que las variaciones reales señaladas corresponden a las variables de exportaciones e importaciones ajustadas para fines de la estimación del incumplimiento. En ese sentido, las variaciones mencionadas no necesariamente coinciden con las experimentadas por las mismas variables macro de la fuente original que para este caso es el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFÉ DE DIVISIÓN
12/07/2021 17:16:29

Al respecto, los pagos directos por concepto de IGV interno e IGV importaciones se redujeron en conjunto en más de S/ 8 020 millones⁴¹; en términos reales se experimentó una caída de 14,2% muy por debajo del registro positivo de 1,7% del año precedente.

Dicho decremento de IGV pagado no pudo ser contrarrestado por los menores montos compensados en el IGV ni las devoluciones emitidas. Las compensaciones experimentaron una reducción de S/ 901,5 millones (-25,4% de variación real respecto al año anterior). Las devoluciones emitidas del impuesto evidenciaron una reducción de S/ 1 304,3 millones en el 2020 (-10,7% en términos reales), que resultó insuficiente para amortiguar el retroceso en el nivel de recaudación de IGV reportado.

Por otro lado, en el caso de las re imputaciones del SPOT correspondientes a pagos del IGV, se experimentó un decremento de S/ 248,7 millones con respecto al año anterior, cifra que equivale a una reducción de 52,5% en términos reales. Del mismo modo, los pagos estimados de fraccionamiento tributario atribuibles al IGV mostraron un decrecimiento de 35,7% en términos reales.

23. Es conveniente señalar que los resultados presentados no son directamente comparables con aquellos obtenidos mediante el uso de otras metodologías.



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFÉ DE DIVISIÓN
12/07/2021 17:16:29

⁴¹ Se experimentó una desaceleración en términos de recaudación a nivel de IGV Interno (rezagado un mes) en S/ 5 079 millones (-14,9%) e IGV Importaciones en S/ 2 941 millones (-13,1%), respecto al año anterior.



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFE DE DIVISION
12/07/2021 17:16:29

ANEXO I

Estimación de incumplimiento tributario de IGV Global

ESTIMACIÓN DEL INCUMPLIMIENTO EN EL IGV 2003 - 2020

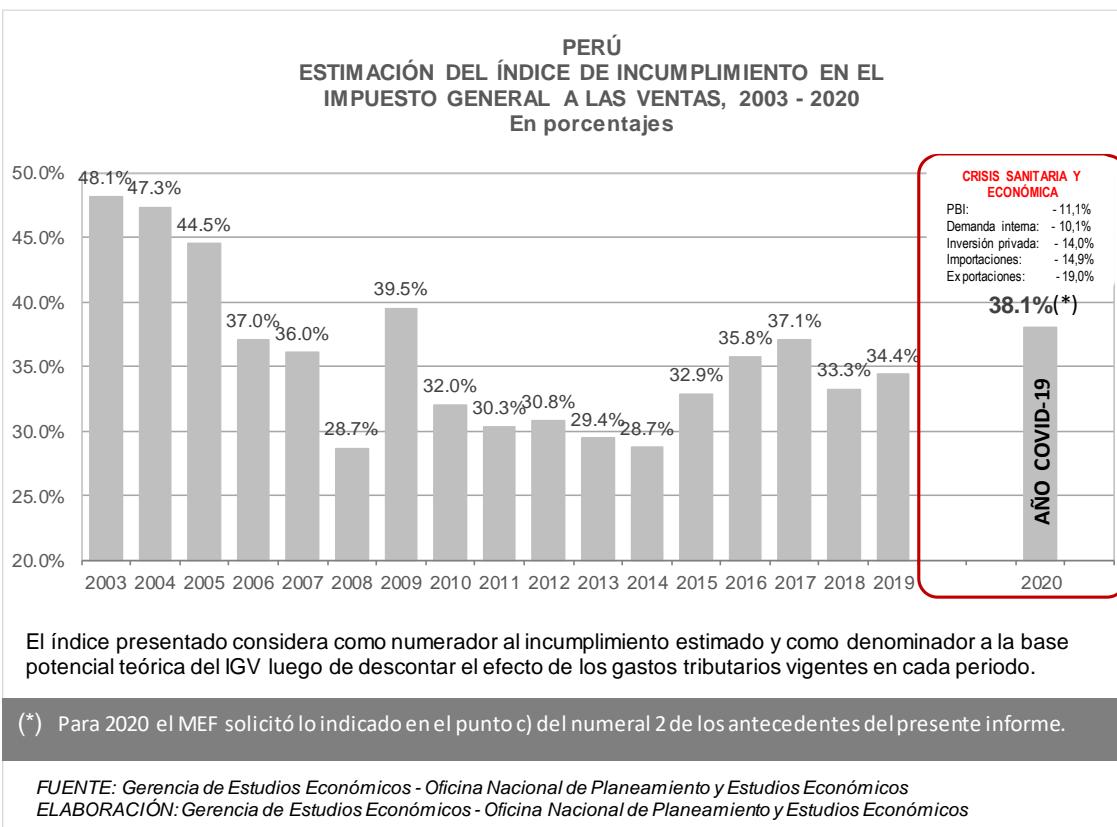
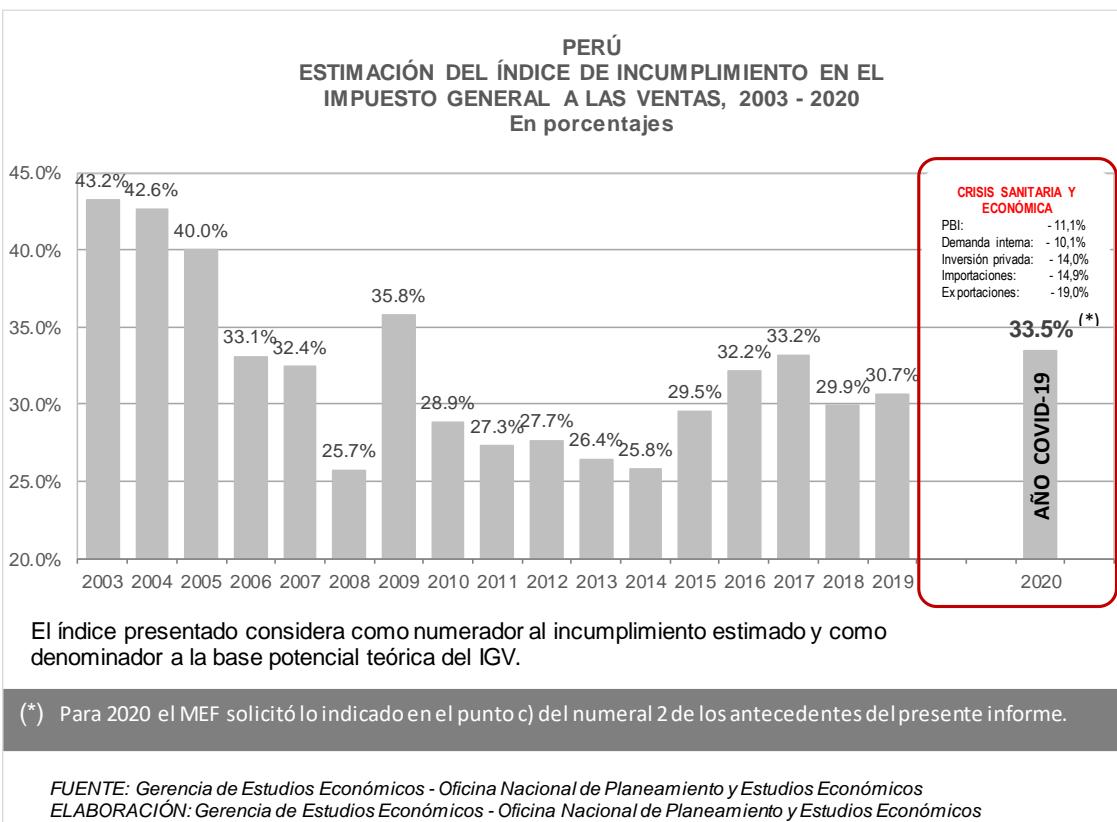
En millones de soles

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|
| A. PRODUCTO BRUTO INTERNO TOTAL | 204 337 | 227 935 | 250 749 | 290 271 | 319 693 | 352 719 | 363 943 | 416 784 | 473 049 | 508 131 | 543 556 | 570 041 | 604 416 | 647 668 | 687 989 | 731 514 | 762 476 | 706 020 |
| B. MENOS: AUSTES TEMPORALES A LA BASE | 29 646 | 31 865 | 35 781 | 47 910 | 59 003 | 76 356 | 52 024 | 74 699 | 92 159 | 98 112 | 108 118 | 108 232 | 114 103 | 108 572 | 109 477 | 119 976 | 123 794 | 96 089 |
| - C. MAS: AUSTES DE FRONTERA A LA BASE | - 2 510 | - 10 367 | - 17 831 | - 29 167 | - 37 179 | - 25 187 | - 16 080 | - 16 026 | - 22 775 | - 13 629 | 314 | 6 802 | 6 755 | - 3 680 | - 19 240 | - 19 145 | - 16 448 | - 15 858 |
| D. MENOS: CONCEPTOS NO GRAVADOS POR EL IMPUESTO | 23 698 | 26 210 | 28 473 | 33 158 | 38 095 | 41 529 | 46 328 | 50 234 | 53 988 | 59 720 | 65 956 | 73 213 | 80 853 | 86 562 | 91 469 | 97 979 | 101 863 | 106 950 |
| E. MENOS: REDUCCIONES DE BASE DEBIDAS A OTROS IMPUESTOS | 5 870 | 8 142 | 8 792 | 9 312 | 11 566 | 13 855 | 14 561 | 14 778 | 16 151 | 18 019 | 19 601 | 20 703 | 23 500 | 24 761 | 25 584 | 24 853 | 25 261 | 24 365 |
| F. MENOS: IGV PAGADO | 11 264 | 12 514 | 13 847 | 16 488 | 18 309 | 23 538 | 22 144 | 27 235 | 29 405 | 32 086 | 35 882 | 38 822 | 38 432 | 39 943 | 40 705 | 45 783 | 47 237 | 41 300 |
| G. BASE POTENCIAL TEÓRICA DEL IGV | 131 349 | 138 536 | 146 025 | 154 236 | 167 533 | 193 722 | 212 507 | 233 812 | 258 571 | 286 565 | 314 313 | 335 873 | 354 283 | 384 141 | 401 514 | 423 777 | 447 772 | 421 459 |
| H. TASA NOMINAL DEL IGV | 18,4% | 19,0% | 19,0% | 19,0% | 19,0% | 19,0% | 19,0% | 19,0% | 19,0% | 18,1% | 18,0% | 18,0% | 18,0% | 18,0% | 18,0% | 18,0% | 18,0% | 18,0% |
| I. IMPUESTO DETERMINADO POTENCIAL | 24 168 | 26 379 | 27 745 | 29 305 | 31 831 | 36 807 | 40 376 | 44 424 | 46 879 | 51 582 | 56 576 | 60 457 | 63 771 | 69 145 | 72 272 | 76 260 | 80 599 | 75 863 |
| J. MENOS: EFECTO DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS | 2 462 | 2 615 | 2 800 | 3 114 | 3 201 | 3 804 | 3 779 | 4 368 | 4 688 | 5 233 | 5 740 | 6 015 | 6 501 | 6 967 | 7 580 | 7 691 | 8 637 | 9 162 |
| K. IMPUESTO DETERMINADO POTENCIAL NETO | 21 706 | 23 764 | 24 945 | 26 191 | 28 630 | 33 003 | 36 598 | 40 056 | 42 491 | 46 349 | 50 837 | 54 442 | 57 270 | 62 179 | 64 692 | 68 589 | 71 662 | 66 700 |
| F. MENOS: IGV PAGADO | 11 264 | 12 514 | 13 847 | 16 488 | 18 309 | 23 538 | 22 144 | 27 235 | 29 405 | 32 086 | 35 882 | 38 822 | 38 432 | 39 943 | 40 705 | 45 783 | 47 237 | 41 300 |
| L. INCUMPLIMENTO ESTIMADO | 10 442 | 11 250 | 11 098 | 9 703 | 10 321 | 9 465 | 14 454 | 12 821 | 12 786 | 14 263 | 14 955 | 15 619 | 18 838 | 22 236 | 23 987 | 22 806 | 24 725 | 25 400 |
| TASA DE INCUMPLIMENTO (L/L) 1/ TASA DE INCUMPLIMENTO (L/K) 2/ | 43,2% | 42,6% | 40,0% | 33,1% | 32,4% | 25,7% | 35,8% | 28,9% | 27,3% | 27,7% | 26,4% | 25,8% | 29,5% | 32,2% | 33,2% | 29,9% | 30,7% | 33,5% |
| 1/ Este estimado es el resultado del ratio entre el Incumplimiento Estimado y el Impuesto Determinado Potencial. | 48,1% | 47,3% | 44,5% | 37,0% | 36,0% | 28,7% | 39,5% | 32,0% | 30,3% | 30,8% | 29,4% | 28,7% | 32,8% | 35,8% | 37,1% | 33,3% | 34,4% | 38,1% |
| 2/ Este estimado es el resultado del ratio entre el Incumplimiento Estimado y el Impuesto Determinado Potencial Neto (neto del efecto de los gastos tributarios). | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

FUENTE: SUNAT
ELABORACION: Gerencia de Estudios Económicos - Oficina Nacional de Planeamiento y Estudios Económicos

ANEXO II

Gráficos con la evolución de la estimación de incumplimiento tributario de IGV Global



INFORME N.º 000043-2021-SUNAT/1V3000

| | |
|---------------|---|
| ASUNTO | : Incumplimiento en el impuesto general a las ventas (IGV) durante el ejercicio 2020 - Aspectos complementarios |
| LUGAR | : Lima, 12 de julio de 2021 |

I. MATERIA

La comparación del nivel de incumplimiento estimado de IGV con los disponibles correspondientes a otros países de América Latina y la OECD¹; así como la estimación preliminar del incremento del estimado de incumplimiento tributario del Impuesto General a las Ventas (IGV) que se habría generado durante el año 2020 debido al impacto económico de la crisis sanitaria.

II. ANTECEDENTE

1. Mediante el Oficio N° 054-2021-EF/60.03 de fecha 04JUN2021², el Director General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal del MEF, Sr. Alex Alonso Contreras Miranda, solicitó a la SUNAT información diversa para la elaboración del Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025.

Así, en el numeral 2 del referido documento se solicita:

- a. La estimación de los niveles de incumplimiento tributario del IR e IGV, actualizados al 2020, tanto en millones de soles, porcentaje del PBI y en porcentaje de la recaudación potencial;
- b. La estimación de cuánto adicional se podría recaudar por cada punto porcentual de menor incumplimiento;
- c. La comparación de los niveles de incumplimiento estimados (porcentaje del PBI y porcentaje de la recaudación potencial) con los estimados actualizados de otros países de América Latina y la OECD; y
- d. La estimación de la pérdida de recaudación correspondiente a un incremento del incumplimiento tributario vinculado al impacto económico de la crisis sanitaria.

¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, por sus siglas en inglés.

² Expediente N° 000-URD000-2021-795074 de fecha 07JUN2021.

III. ANÁLISIS

1. El presente informe desarrolla los literales c y d del antecedente, en lo referido al IGV. Los literales a y b son abordados en el informe específico que contiene la estimación del incumplimiento del IGV.
2. El concepto de incumplimiento:

Es importante señalar que, el concepto de incumplimiento adoptado en el presente documento, en consistencia con el informe específico que contiene la estimación del incumplimiento del IGV, abarca a la evasión, a la elusión, a la morosidad y al incumplimiento involuntario, sin discriminarlos.

3. Aspectos metodológicos de la estimación del incumplimiento en el IGV llevada a cabo por la SUNAT:

- a. **El incumplimiento no puede ser medido, debido a su propia naturaleza informal y clandestina. Por ello, es necesario recurrir a estimaciones.**
- b. Existen varios métodos alternativos usados para la estimación del incumplimiento en los impuestos al valor agregado³. Para fines de las estimaciones presentadas en este informe, se ha optado por una variante del Método del Potencial Teórico basado en Cuentas Nacionales (CCNN) que se estima a partir de los niveles del Producto Bruto Interno (PBI).
- c. Los métodos sustentados en las cifras de CCNN definen al importe materia de incumplimiento como la diferencia que se genera de comparar la recaudación máxima potencial y la recaudación tributaria efectiva. La recaudación máxima potencial se puede estimar aplicando la tasa del impuesto a una base potencial teórica estimada a partir de las cifras del Valor Bruto de la Producción o del PBI de las CCNN, efectuando para ello, los ajustes correspondientes a la estructura particular de cada sistema tributario para obtener un estimado de la base gravable.
- d. Conforme al método empleado, se han realizado varios ajustes al PBI con el fin de aproximarla a la base efectiva del IGV de acuerdo con la legislación nacional. En una primera etapa, se han realizado ajustes a la base imponible para considerar las características particulares de esta modalidad del IVA que se aplica en el país, dando como resultado una base potencial teórica del IGV. Posteriormente, se han realizado los ajustes correspondientes a los regímenes especiales y gastos tributarios con el objetivo de reflejar en la estimación esta realidad concreta del Perú.

4. **Comparación del nivel de incumplimiento de IVA con otros países de América Latina y OECD**

En los siguientes gráficos se comparan las estimaciones de incumplimiento de impuesto al valor agregado (IVA) para diversos países seleccionados de América Latina, según la publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre los que se incluye el Perú.

³ Entre estos métodos se pueden mencionar los siguientes: encuestas, muestreo, métodos indirectos y aquéllos basados en las CCNN como la propuesta del Fondo Monetario Internacional en su Programa de Análisis de Brechas Tributarias en la Administración de Ingresos Públicos (PAB-AIP o RA-GAP por sus siglas en inglés).

- a. Puede apreciarse que, nuestro país presenta una tasa de incumplimiento superior en 4,2 pp (en porcentaje de la recaudación potencial) y 0,6 pp (en porcentaje de PBI) al promedio de países de América Latina para el año 2017.
- b. Al respecto, es pertinente mencionar que no se cuenta con información de estimaciones más recientes para los países presentados y que el informe más reciente de estimación del incumplimiento tributario del IGV arroja niveles de 37,1% y 38,1% para los años 2017 y 2020 respectivamente.
- Asimismo, consideramos que no es adecuado comparar los resultados del año 2017 versus el estimado de incumplimiento del IGV de 2020 para el Perú, más aún cuando en el 2020 se presentó la pandemia del COVID-19.
- c. Debe considerarse que las estimaciones presentadas no necesariamente emplean metodologías de estimación similares y que cada variante nacional de IVA presenta particularidades, respecto a aspectos tales como el procedimiento de determinación del impuesto, la tasa aplicada, el grado de generalización o la existencia de tratamientos diferenciados, lo que hace que la comparación sea relativa.

Gráfico 1

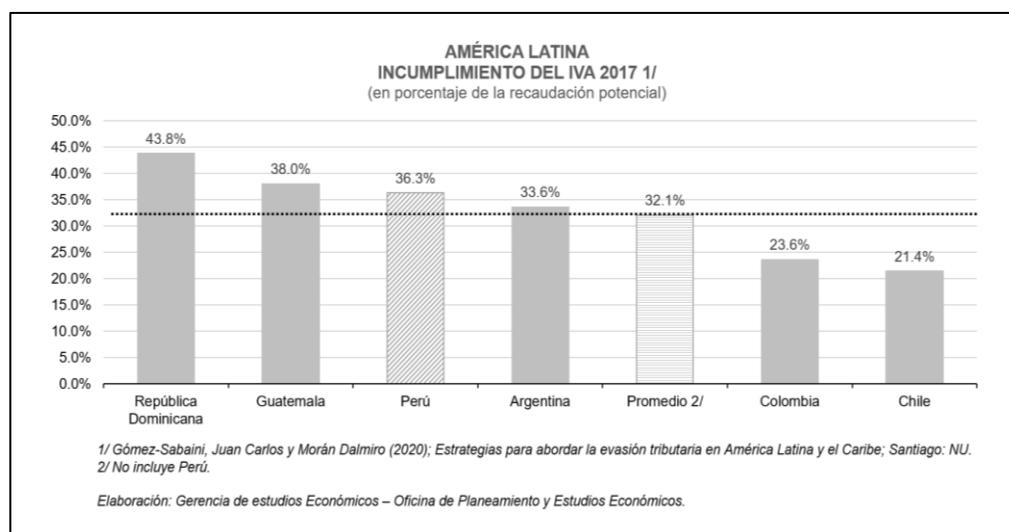
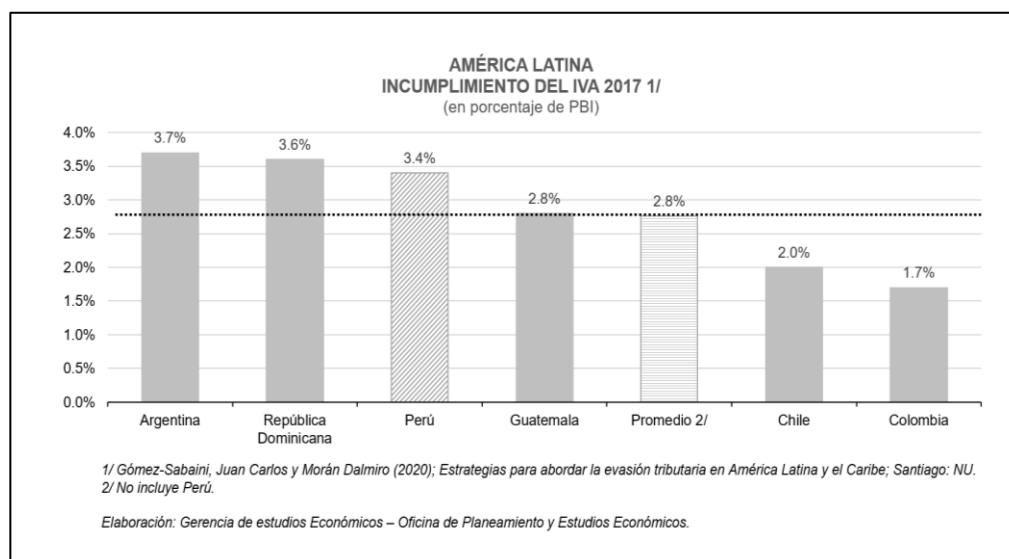


Gráfico 2



5. Incremento de la estimación del incumplimiento tributario que se habría generado durante el año 2020 debido al impacto económico de la crisis sanitaria COVID-19:

Ante el requerimiento planteado en el literal d del antecedente se ha elaborado una estimación ad-hoc de carácter preliminar, respecto de la cual consideramos oportuno señalar lo siguiente:

- a. La estimación se basa en el contraste entre el nivel de incumplimiento estimado y un contrafactual, basado en la información correspondiente a la etapa anterior a la declaración de estado de emergencia por la pandemia del COVID-19.
 - i. El nivel estimado de incumplimiento tomado como referencia corresponde al resultado del informe de estimación del incumplimiento del IGV para el año 2020, el mismo que alcanza el 38,1% del impuesto potencial teórico estimado.
 - ii. El contrafactual busca estimar el nivel de incumplimiento del IGV que hipotéticamente se habría obtenido en el 2020, si no se hubiera presentado la crisis sanitaria y económica generada por el COVID-19. Dicho estimado ha sido obtenido empleando dos metodologías de estimación alternativas:
 - Mediante un modelo simple con suavizamiento exponencial, y
 - Mediante un modelo econométrico para una serie anual que contempla como variable dependiente el incumplimiento tributario, y como variables explicativas el consumo privado, las ventas gravadas y una variable dicotómica (dummy) asociada al efecto de la crisis financiera internacional del año 2009.
- b. De acuerdo con las estimaciones realizadas, de manera preliminar y dependiendo del método que se use, los efectos de la crisis sanitaria y económica generada por el COVID-19 explicarían 3,65 pp o 3,80 pp de incremento en el estimado de incumplimiento del IGV para el año 2020⁴, frente a un incremento total neto de 3,7 pp⁵ (ver Cuadro 1).

Al respecto, es oportuno mencionar que, a consecuencia de la emergencia sanitaria y las restricciones asociadas a ésta, en el año 2020 el PBI se contrajo 11,1% en términos reales; la Demanda Interna 10,1%; la inversión privada 14,0%; las importaciones 14,9% y las exportaciones 19,0%. Todos estos factores han influenciado significativamente en el incremento estimado del incumplimiento.

- c. Consideramos necesario recalcar lo preliminar del resultado, dado lo reciente del evento que se busca estimar y los plazos con los que se ha contado para definir y refinar el método para elaborar las estimaciones requeridas.

⁴ Los incrementos mencionados equivalen a aproximadamente S/ 2 434,6 millones o S/ 2 534,6 millones.

⁵ En la más reciente versión de la estimación, el porcentaje de incumplimiento correspondiente al año 2019 alcanza el 34,4% del del impuesto potencial teórico estimado. Asimismo, el estimado para el año es de 38,1% del mismo agregado.



Cuadro 1
Estimación preliminar del impacto del COVID-19 sobre el incumplimiento del IGV – 2020

| | 2020 preliminar 1/ | | 2020 | Incrementos |
|--|-----------------------|-----------------------|------------------------|-------------|
| | Método 1 2/ (a) | Método 2 3/ (b) | ejecutado 4/ (c) | |
| | (c) - (a) | (c) - (b) | | |
| Producto Bruto Interno (millones de Soles) | 810,512.3 | | 706,020.0 | |
| Incumplimiento estimado (millones de Soles) | | 26,066.8 | 25,400.4 | |
| Indicador de incumplimiento neto de gastos tributarios (%) | 34.28% | 34.43% | 38.08% | 3.80% |
| % de PBI | | 3.2% | 3.6% | 3.65% |

Notas:

- 1/ Se contemplan los supuestos proporcionados por el MEF al 26FEB2020, contemplados hasta antes de la declaración de estado de emergencia.
- 2/ Se considera el método autoproyectivo determinista de predicción a través del modelo simple con suavizado exponencial.
- 3/ Se considera un modelamiento econométrico para una serie anual de 15 observaciones (2005-2019), y se proyecta 2020.
- 4/ Se toma en cuenta la metodología de estimación del potencial teórico de cuentas nacionales con información publicada hasta 31MAY2021.
- 5/ Se asume que los incrementos se atribuyen a la implementación del estado de emergencia debido al contexto de crisis sanitaria a nivel mundial de COVID-19.

Fuente: SUNAT / MEF

Elaboración: División de Estudios Económicos - ONPEE

- d. Es oportuno mencionar que, con el fin de contrastar los resultados de la estimación de incumplimiento el IGV se ha recurrido al Ratio de eficiencia del IGV sobre el consumo (RIGV), el mismo que ha arrojado un resultado consistente. En el Recuadro 1 se describe brevemente el ratio y la correlación histórica con el estimado de incumplimiento.

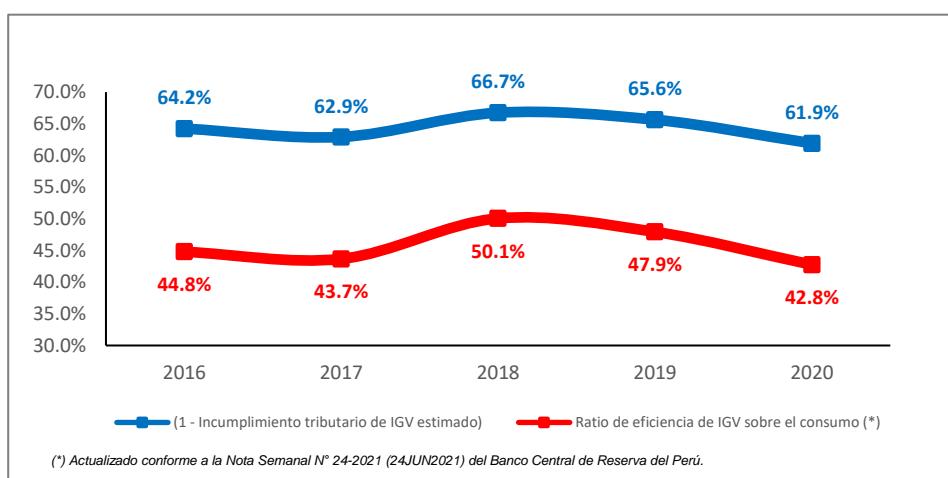


MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
Jefe de División
12/07/2021 18:46:34

Recuadro 1
Relación entre el Ratio de eficiencia del IGV sobre el consumo (RIGV) y el estimado anual de incumplimiento en el IGV

- El RIGV es un Indicador Estratégico incorporado al Plan Estratégico Institucional (PEI) y vinculado al Objetivo Estratégico 1: Mejora del cumplimiento tributario y aduanero (OE1), que mide la efectividad de la tasa del IGV con relación al consumo total ajustado, el cual es tomado como una variable proxy de la base imponible del IGV, en tanto se trata de un impuesto al consumo.
- Dicho indicador ha sido adoptado por la SUNAT debido a su alta correlación con la serie que describe la tasa estimada del cumplimiento de IGV (correspondiente al complemento de la tasa de incumplimiento estimada cada año), según se aprecia en el siguiente gráfico:

Gráfico A
Ratio de eficiencia de IGV sobre el consumo vs estimación del porcentaje de cumplimiento en el IGV (2016-2020)



e. Asimismo, el mencionado ratio ha sido empleado para obtener información anticipada de la evolución que estaría mostrando la estimación del incumplimiento durante el año 2021, con el fin de evaluar la persistencia o no del efecto generado por el COVID-19 descrito en los literales previos.

Para ello, se han calculado los ratios RIGV trimestrales desde el año 2019. Los resultados de tal ejercicio son los siguientes (Ver Recuadro 2):

Recuadro 2
**Evolución reciente del Ratio de eficiencia del IGV
sobre el consumo (RIGV)**

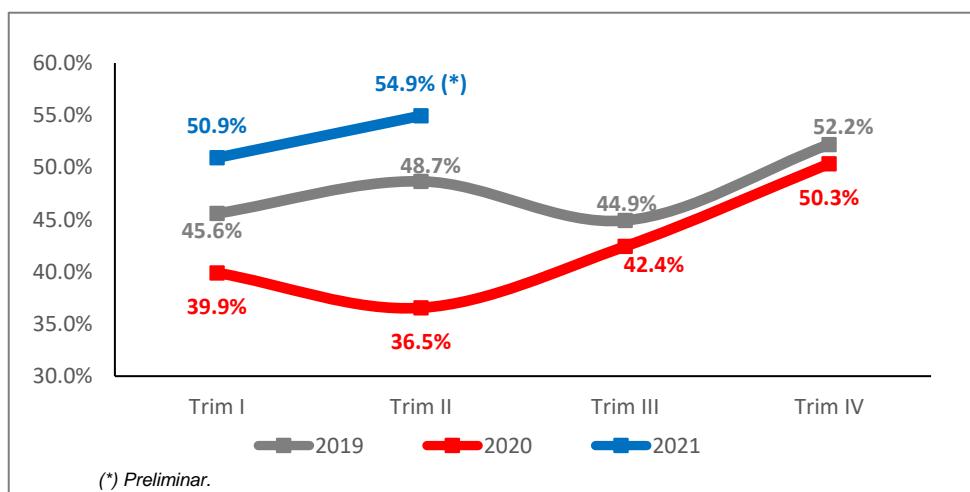
- Con el fin de poder contar con información referida a la evolución reciente del incumplimiento que permita discernir si el impacto del COVID-19 en la recaudación impactará igualmente en los períodos siguientes, se han calculado los ratios RIGV a nivel trimestral para los períodos 2019 a 2021.

Al respecto, debe mencionarse que el RIGV trimestral calculado considera el efecto de la postergación de pagos aprobada en el año 2020, reasignando dichos pagos al período originalmente correspondiente y que, asimismo, emplea una proyección del consumo trimestral proporcionada por el BCRP para poder contar con un estimado para el segundo trimestre del año 2021.

- A partir del RIGV expresado a nivel trimestral se verifica un importante retroceso en el segundo trimestre del año 2020 (ver Gráfico B), el mismo que no es distinguible en similar trimestre del año 2019 y es consistente con el período más agudo de la crisis y con la noción general por la cual es de esperarse un incremento en el incumplimiento ante una contracción económica. La reducción observada en el primer trimestre fue de 5,7 pp y en el segundo trimestre se incrementó hasta 12,2 pp; en tanto que en el tercer trimestre fue de solo 2,5 pp y en el cuarto trimestre de 1,9 pp.
- Más importante, **los niveles de cumplimiento trimestral estimados para el año 2021 no solo corresponden con el patrón estacional del 2019 anterior a la pandemia, sino que evidencian una clara recuperación del nivel de cumplimiento, la cual se habría iniciado durante la segunda mitad del año 2020 y se consolida en el 2021, al punto que incluso se estarían superando los niveles correspondientes al año 2019.**

En efecto, los ratios RIGV calculados para el año 2021 alcanzan los 50,9% y 54,9% en el primer y segundo trimestre, respectivamente. Dichos niveles exceden a los del año 2020 en 11 pp y 18,4 pp; equivalentes a mejorías en el RIGV del orden de 27,6% y 50,4% respectivamente. Dichos resultados y la tendencia actual hacia la recuperación de los niveles de actividad económica hacen prever que el incumplimiento correspondiente al año 2021 será significativamente inferior al estimado para el año 2020 y probablemente inferior al del 2019.

Gráfico B
**Evolución trimestral del Ratio de eficiencia de IGV sobre el consumo
(2019-2021)**



- i. Los ratios de cumplimiento RIGV trimestrales correspondientes al año 2020 son permanentemente inferiores a los de 2019 y 2021. Ello indicaría que el evento analizado habría tenido impacto durante todo el año, con mayor énfasis en el segundo trimestre del 2020 como se explica a continuación.
- ii. El RIGV presenta un patrón estacional trimestral que fue quebrantado por los efectos del COVID-19, de forma tal que el segundo trimestre de 2020 se presenta la contracción más aguda (12,2 pp con respecto al ratio correspondiente a similar período del año 2019) y a partir del segundo semestre el impacto tiende a aminorarse.
- iii. Para el año 2021, se estaría recuperando la estacionalidad propia de la serie y – más importante – los ratios de cumplimientos calculados para el primer y segundo trimestre del año 2021 muestran un incremento significativo respecto de aquellos correspondientes a similar período del 2020 (en el primer trimestre el diferencial es de 11 pp y en el segundo de 18,4 pp) e incluso superan los calculados para el año 2019.
- iv. Lo anterior, unido a la progresiva recuperación económica esperada y al incremento progresivo en la vacunación de la población hacen esperar que el nivel estimado de incumplimiento correspondiente al año 2021 sea significativamente inferior al del año 2020 e incluso rompería la tendencia de los últimos años, al presentar una mejora del cumplimiento.



MARCOS CESAR
GARCIA SOLIS
JEFÉ DE DIVISIÓN
12/07/2021 18:46:34

IV. CONCLUSIONES

1. En el año 2017, el Perú presentó una tasa de incumplimiento estimada que excede en 4,2 pp (en porcentaje de la recaudación potencial) al promedio de países de América Latina. Debe mencionarse que no se cuenta con estimados de incumplimiento más recientes para el resto de los países y que los métodos de estimación empleados a nivel de cada país no son necesariamente comparables.
2. De manera preliminar, se estima que la tasa correspondiente al incumplimiento tributario del año 2020 se habría incrementado entre 3,65 pp y 3,8 pp debido al impacto económico de la crisis sanitaria.
3. La evolución reciente del Ratio de eficiencia del IGV sobre el consumo (RIGV) muestra que el mayor nivel de incumplimiento se habría presentado en el segundo trimestre del año 2020 y que los niveles de cumplimiento estimados correspondientes al primer semestre del año 2021 ya son significativamente superiores a los observados en similar período de los años 2020 y 2019. Ello, unido a la actual tendencia hacia la recuperación de los niveles de actividad económica hacen prever que el incumplimiento correspondiente al año 2021 será significativamente inferior al estimado para el año 2020 y probablemente inferior al del 2019.