

IPE

INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA

**“Desafíos para la recaudación fiscal en el Perú y un caso de estudio
ante el cambio en el ISC”**

Informe encargado por:

COMEX

Sociedad de Comercio Exterior del Perú

Agosto 2020

Resumen ejecutivo

El presente documento analiza la estructura tributaria actual del Perú, su evolución en los últimos 25 años y una comparación con la de otros países. Asimismo, ahonda en el concepto del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y evalúa el impacto de sus últimas dos reformas. Por último, dado el contexto de crisis actual generada por el COVID-19, se evalúa la pertinencia de realizar o no modificaciones al ISC.

La presión tributaria en el Perú ha sido prácticamente invariable en los últimos 25 años y se sitúa alrededor del 14% del PBI, por debajo de otros países de la región y menos de la mitad de la presión tributaria en países de la OCDE. Entre los principales factores que explican la baja recaudación, se hallan la alta informalidad del trabajo y la baja productividad laboral, explicada, a su vez, por una estructura empresarial concentrada en microempresas. De esta manera, los ingresos por impuestos a las rentas empresariales y personales proviene de muy pocos contribuyentes: empresas grandes y trabajadores de ingresos altos.

Por lo tanto, la recaudación se ha sostenido en impuestos indirectos recaudados a través de consumo, principalmente el Impuesto General a las Ventas (IGV), que representa cerca de la mitad de los ingresos tributarios. Asimismo, cerca de 5.7% de la recaudación tributaria en los últimos cinco años ha provenido del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC).

Los impuestos selectivos al consumo (conocidos como *excise taxes* en el mundo) gravan determinados bienes con el propósito de desincentivar su consumo, ya que este genera externalidades negativas. Algunos ejemplos de estos bienes son el tabaco, las bebidas de moderación (cervezas), licores, bebidas azucaradas y combustibles. Asimismo, estos impuestos también sirven para exigir una mayor carga tributaria a aquellos consumidores que evidencian una mayor capacidad contributiva a través de la adquisición de bienes de lujo, como son los vehículos nuevos, agua embotellada, bebidas rehidratantes, entre otros.

En los últimos tres años, en el Perú se ha implementado dos reformas al Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) con el fin de disminuir las externalidades negativas que genera el consumo de determinados bienes y, además, con el objetivo de incrementar la recaudación.

En el caso particular de las bebidas de moderación, la última reforma de junio del 2019 significó modificaciones al esquema tributario, en el caso de la cerveza. Asimismo, se redujo el componente ad valorem o tasa impositiva para las bebidas de bajo contenido de alcohol (0° a 6°) de 35% a 20%. Con ello, el ISC sobre estos productos establece tasas y montos fijos crecientes con el grado de alcohol.

A pesar de que esta reforma explicaría, en parte, el aumento en la recaudación de ISC en 19.8% en el 2019 frente al año anterior, las modificaciones podrían tener efectos adversos que no habrían sido contemplados en su diseño. En particular, se observa que el precio de la cerveza aumentó significativamente y, con ello, el consumo de cerveza habría disminuido, aunque proporcionalmente menos que el incremento del precio. Sin embargo, los resultados indican que, en el mismo periodo, el consumo de licores, como son los destilados y los vinos, habría aumentado significativamente. Más aún, el incremento en el consumo de vinos habría sido más que proporcional al aumento en el precio de la cerveza.

Así, la implementación de dos reformas distintas sobre los esquemas del ISC en 13 meses puede sugerir un uso discrecional de estas herramientas de política tributaria; lo que puede tener efectos contraproducentes sobre la dinámica del crecimiento económico en el mediano plazo, según muestra la evidencia empírica. En esa línea, un estudio para la Unión Europea evidencia que el uso discrecional de la política tributaria redujo el nivel de actividad económica entre el 2011 y 2016.

Además, pese a que estas dos reformas modificaron el esquema impositivo -por ejemplo, en el caso de la cerveza que pasó de un esquema mixto a uno específico-, el ISC sobre bebidas alcohólicas aún está en función al grado de alcohol, según tramos, y no al contenido de alcohol según la unidad de medida equivalente. Con ello, las bebidas de menor grado alcohólico estarían pagando un ISC mayor, por litro, que otras bebidas con mayor contenido de alcohol y, por lo tanto, más riesgosas para la salud.

Por su parte, la propagación del COVID- 19 ha generado tanto una crisis sanitaria como económica en varios países. Ante ello, se han impulsado paquetes de estímulo fiscal. Según CEPAL, la medida tributaria más relevante ha sido la modificación temporal al código tributario para proporcionar alivio fiscal a los contribuyentes.

Sin embargo, ante la necesidad de reactivar la economía y la disminución del ingreso fiscal por las medidas de alivio tributario y la contracción de la actividad económica, se ha abierto la discusión sobre la posibilidad de incrementar los impuestos, particularmente los selectivos al consumo. Así, existe el riesgo de que este tipo de medidas tributarias pongan en riesgo la recuperación de sectores que ya han sido afectados por la coyuntura, agudizando aún más la crisis y retrasando la recuperación general.

Para evitar ese riesgo, el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) ha señalado la necesidad de que, para afrontar la crisis por COVID-19, las medidas de los gobiernos en cuanto a los impuestos indirectos, como es el caso de los *excise taxes*, deben estar enfocadas en maximizar el potencial de estos ingresos. Existe un consenso a nivel mundial en que las agendas tributarias, en el corto y mediano plazo, se deben regir por los siguientes principios: i) las modificaciones no deberían hacer que el 50% más pobre de los hogares pague más impuestos, (ii) la carga tributaria debería recaer en la riqueza o en aquellos que

no han sido afectados por la crisis, y (iii) los planes tributarios deben tener una visión a largo plazo, no solo enfocada en aumentar los ingresos, sino en resolver otros aspectos sociales importantes.

Del análisis realizado sobre el caso peruano, se desprende que no sería conveniente realizar incrementos inmediatos al ISC. Por un lado, en un escenario de crisis como la generada por el COVID-19, ello podría agravar aún más la recuperación de sectores claves para la economía. Asimismo, la carga tributaria es relativamente alta frente a otros países de la región por lo que no habría espacio para aumentar las tasas impositivas.

En ese sentido, las reformas futuras en materia tributaria deberían apuntar hacia mejoras en el diseño del esquema impositivo, la ampliación de la base tributaria y la reducción de los espacios de incumplimiento, así como a reducir la dependencia de la recaudación total sobre los impuestos indirectos como son el IGV y el ISC. Asimismo, la predictibilidad tributaria es fundamental para promover un ambiente de inversión adecuado.

Contenido

Resumen ejecutivo	2
1. La recaudación fiscal en el Perú y en la región	6
1.1. Reseña de los principales conceptos tributarios	6
1.2. Presión tributaria	7
1.3. Esquemas de impuesto a la renta	11
1.4. Caracterización de los contribuyentes	12
2. El Impuesto Selectivo al Consumo	16
2.1. La racionalidad del ISC	16
2.2. Efectos no contemplados	19
2.3. Incidencia fiscal	20
3. La presión fiscal, el ISC y el caso de las bebidas	23
3.1. Últimas modificaciones al ISC en el Perú	23
3.2. Impacto de la última reforma del ISC	27
4. Recomendaciones internacionales de política tributaria ante la coyuntura por COVID-19	31
5. Conclusiones	33

1. La recaudación fiscal en el Perú y en la región

En el primer capítulo del documento se revisará la estructura tributaria del Perú y se caracterizará a los contribuyentes según concepto tributario. Esta sección tiene como objetivo analizar la distribución de la carga tributaria en el Perú según personas naturales y empresas, lo que evidencia las razones detrás de la baja presión tributaria del país, entre ellos la informalidad y la baja productividad.

1.1. Reseña de los principales conceptos tributarios

La recaudación del gobierno central proviene principalmente de cuatro tributos: el Impuesto General a las Ventas (IGV), el Impuesto a la Renta (IR), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y aranceles a las importaciones. A continuación, se presenta una breve descripción de los mismos¹:

- Impuesto General a las Ventas (IGV): tributo indirecto que grava a la venta e importación de bienes y a los servicios provistos en el país. Este impuesto se aplica sobre el precio del bien o servicio consumido y representa el 18% del precio de venta final.
- Impuesto a la Renta (IR): se aplica sobre las rentas que provienen del capital, del trabajo o de la aplicación conjunta de ambos, sobre la base de cinco categorías de renta: i) alquiler de muebles o inmuebles; ii) ganancias de capital; iii) actividad empresarial; iv) trabajo independiente; y v) trabajo dependiente.
- Impuesto Selectivo al Consumo (ISC): impuesto indirecto que grava la venta o importación de determinados bienes que generan externalidades negativas en el orden individual, social y medioambiental; por ejemplo, cigarrillos, licores, combustibles, entre otros.
- Aranceles a las importaciones: derechos aplicados a las mercancías que ingresan al país.
- Otros impuestos: Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), Impuesto Temporal a los Activos Netos (ITAN), Impuesto Especial a la Minería (IEM), entre otros.

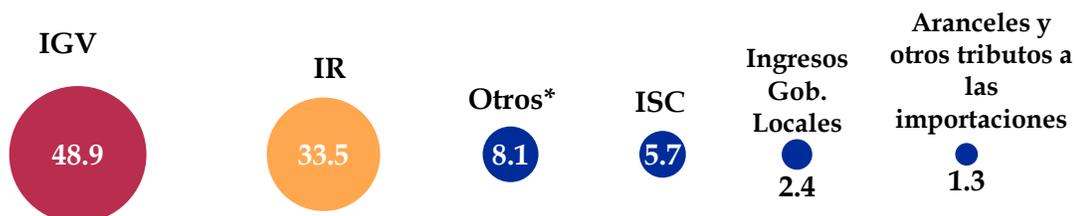
Además, los gobiernos locales administran exclusivamente un conjunto de tributos como el Impuesto Predial y derechos y tasas municipales como licencias y arbitrios. Asimismo, existen cargas no tributarias también recaudadas como parte de los ingresos corrientes del gobierno general, principalmente las contribuciones sociales a EsSalud y al Sistema Nacional de Pensiones (ONP). Asimismo, existen ingresos no tributarios como las regalías mineras y el gravamen especial a la minería (GEM).

¹ Portal web de la SUNAT.

Por otro lado, la SUNAT realiza devoluciones tributarias en el marco de distintos tipos de regímenes, así como en el caso de pagos en exceso o indebidos. Por ejemplo, el Régimen Especial de Recuperación Anticipada del IGV realiza devoluciones del IGV pagado para la adquisición de bienes de capital en un proyecto de inversión. Asimismo, el Régimen de Devolución de IGV a las Exportaciones, que devuelve el IGV pagado por el productor para todos los bienes exportados, cuyos consumidores finales, extranjeros, no pagan IGV.

En el período 2015-2019, la recaudación proveniente del IGV y el IR en todas sus categorías representó más del 80% de los ingresos tributarios del gobierno general descontados de devoluciones. El peso del IGV en la recaudación tributaria (49% del total sin devoluciones) indica que esta recae principalmente sobre un impuesto indirecto a través del consumo, mientras que los ingresos de rentas gravadas directamente a individuos y empresas son menores y representan un tercio de la recaudación descontada de devoluciones.

Gráfico 1. Tamaño de los ingresos tributarios del gobierno general según concepto de ingresos, promedio 2015-2019
(en porcentaje del total de ingresos tributarios sin devoluciones)



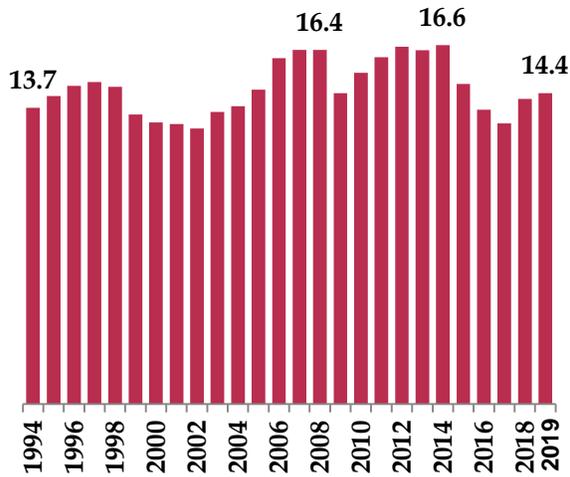
*Incluye ITF, ITAN, amnistías y regularizaciones, multas, Impuesto especial a la minería, entre otros.

Fuentes: BCRP, SUNAT.

1.2. Presión tributaria

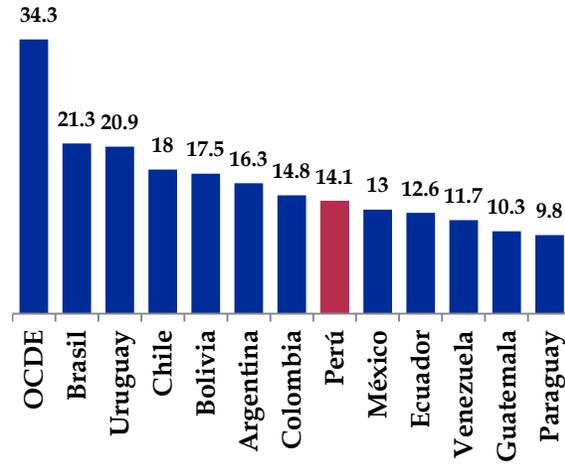
Debido al crecimiento sostenido de la economía en las últimas décadas, la recaudación tributaria en términos reales del 2019 fue 3.5 veces su tamaño hace 25 años. Sin embargo, la presión tributaria -indicador del tamaño de la recaudación tributaria como porcentaje del PBI- no ha incrementado significativamente en el mismo período de tiempo, al pasar de 13.7% del PBI en 1994 a 14.4% del PBI en 2019. Ello, a pesar de que el PBI per cápita del Perú se ha duplicado. Más aún, países con similar nivel de riqueza promedio en la región, como Brasil y Colombia, tienen una presión tributaria mayor.

Gráfico 2. Perú: Ingresos tributarios del gobierno central, 1994-2019
(en porcentaje del PBI)



Fuente: BCRP.

Gráfico 3. América Latina: Ingresos tributarios del gobierno central, 2018
(en porcentaje del PBI)

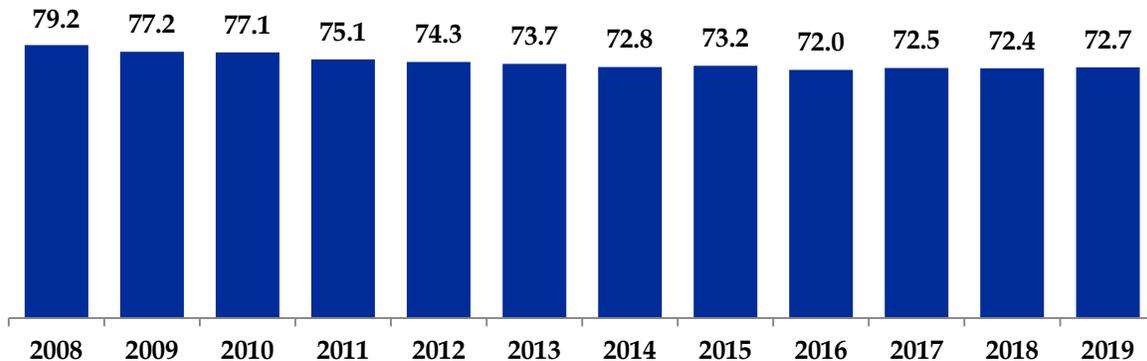


Fuente: MEF, OCDE.

La baja presión tributaria en el Perú se explica por factores estructurales de la economía peruana como la alta informalidad laboral y la baja productividad de las empresas y trabajadores, los cuales, a su vez, se refuerzan entre sí.

Por un lado, a pesar del crecimiento económico, la informalidad de la fuerza laboral no ha disminuido de manera importante en los últimos años: la PEA ocupada informal se ha reducido de 79.2% en 2008 a tan solo 72.7 en 2019; más aún, ha incrementado en los últimos tres años. De esta manera, la mayor parte de la fuerza laboral trabaja fuera del sector formal y, por lo tanto, no contribuye al fisco.

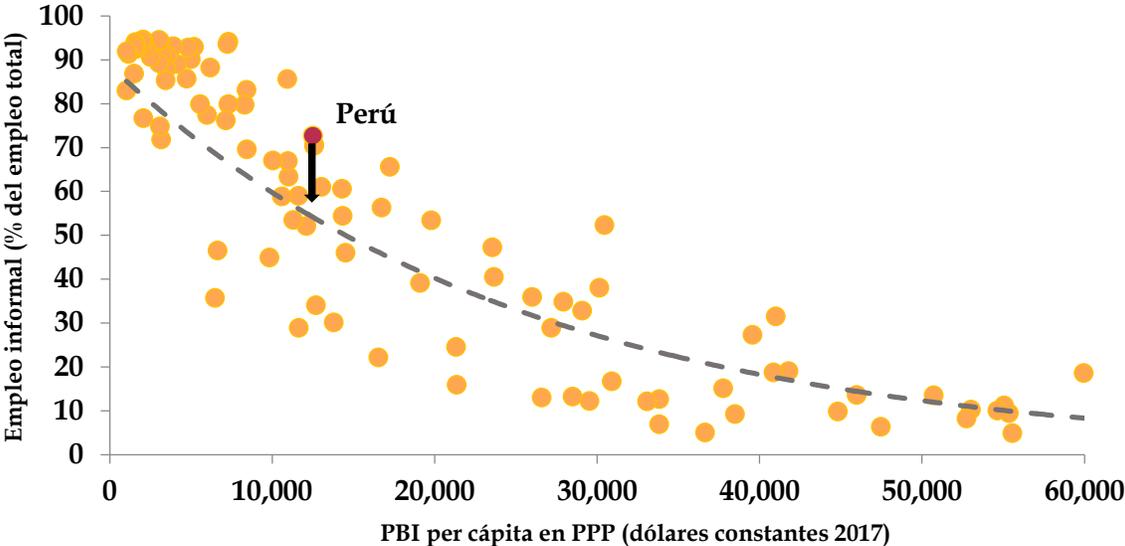
Gráfico 4. Fuerza laboral en situación de informalidad, 2008-2019
(en porcentaje de la PEA ocupada)



Fuente: ENAHO - INEI.

Además, el nivel de informalidad en el país es superior al que podría corresponder al considerar el PBI per cápita del Perú. De acuerdo con información de la Organización Internacional del Trabajo, el porcentaje de empleo informal en un país tiende a reducirse a medida que su riqueza promedio es mayor. Sin embargo, la informalidad en el Perú es cerca de 15 puntos porcentuales mayor a la que se espera para un país con su nivel de PBI per cápita.

Gráfico 5. Informalidad laboral según PBI per cápita*

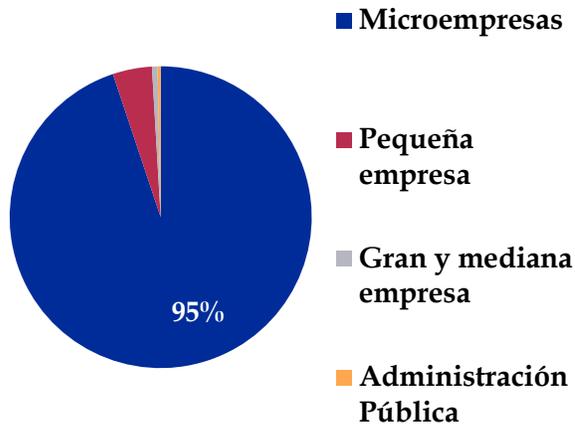


*Informalidad laboral: últimas cifras disponibles para cada país (más antigua de 2008). PBI per cápita del año 2017.

Fuente: OIT, Banco Mundial.

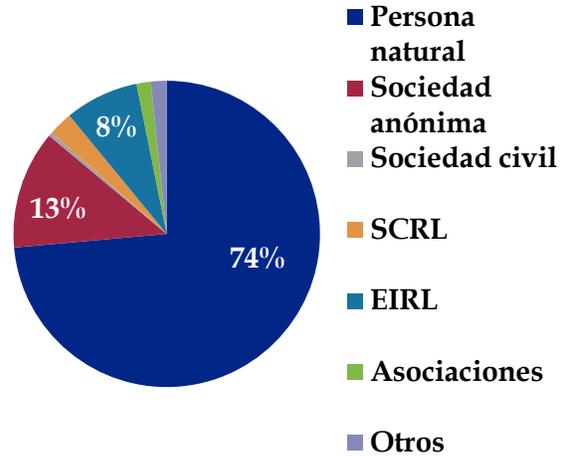
Otro determinante de la baja recaudación es la estructura empresarial del país, la cual se concentra en microempresas, que representan el 95% de todas las empresas formales en el país. Estas unidades tienden a constituirse como persona natural, por lo cual son empresas de solo uno o muy pocos trabajadores, sin la capacidad de generar las economías de escala de empresas de mayor tamaño.

Gráfico 6. Perú: Estructura empresarial, 2018
(en porcentaje de empresas formales)



Fuente: INEI.

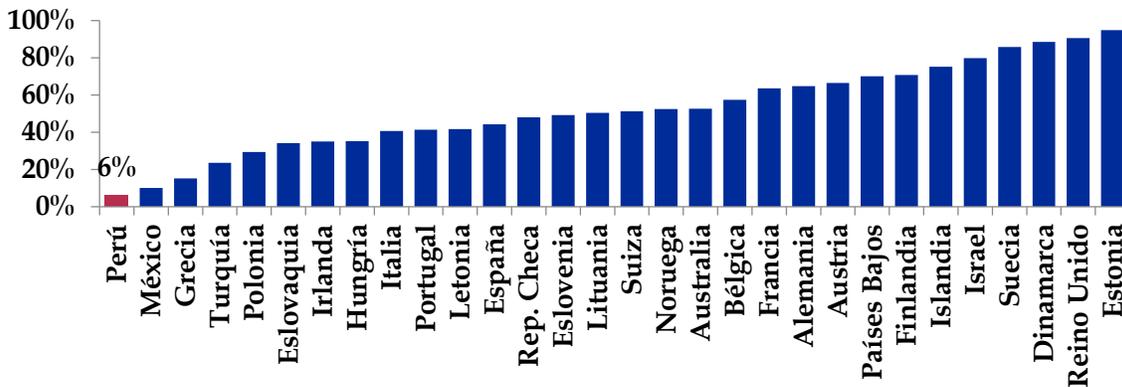
Gráfico 7. Perú: Empresas según organización jurídica, 2018
(en porcentaje de empresas formales)



Fuente: INEI.

Como resultado, las microempresas suelen ser poco productivas, por lo que las remuneraciones en este segmento son más bajas. Según Chacaltana (2008), la productividad de un trabajador en una microempresa en Perú es 6.3% la de un trabajador en una gran empresa. Sin embargo, esta disparidad no ocurre por igual en todas las economías. Mientras que, en México y Grecia, la productividad laboral en una empresa con menos de 10 trabajadores representa de 10% a 15% la productividad en una empresa de más de 250 trabajadores, en Dinamarca y el Reino Unido la productividad en empresas de menor tamaño es 90% la observada en grandes empresas.

Gráfico 8. Ratio de productividad microempresa-gran empresa en países de la OCDE
(en % respecto a la productividad de una gran empresa*)



*Microempresa definida como aquella de 1-9 trabajadores. Gran empresa definida como aquella de 250 o más trabajadores.

Fuente: OCDE

1.3. Esquemas de impuesto a la renta

La baja presión tributaria no implica que las empresas y trabajadores tengan una baja carga impositiva. Por un lado, las empresas del régimen general tienen una carga significativamente más alta respecto a los regímenes especiales, lo cual desincentiva el crecimiento de las empresas y reduce la recaudación potencial del fisco. Por otro, el alto tramo inafecto de impuesto a la renta personal se traduce en un mayor peso impositivo sobre las personas de los deciles más altos de ingresos.

Los regímenes tributarios especiales para gravar la renta de empresas, tales como el Régimen Único Simplificado (RUS), el Régimen Especial a las Rentas (RER) y el Régimen MYPE Tributario (RMT), se basan en el tamaño de las ventas de las empresas y ofrecen tasas impositivas menores en comparación al Régimen General:

Tabla 1. Esquema tributario del Impuesto a la Renta de tercera categoría

Régimen	Tamaño	Base imponible	Pago
RUS	Hasta S/ 72 mil de ventas anuales	Monto fijo	Mínimo de S/ 240 y máximo de S/ 600
RER	Hasta S/ 525 mil en ventas anuales	Ventas	1.5%
RMT	Hasta 1,700 UIT de ventas anuales	Utilidades netas	10% hasta 15 UIT
			29.5% sobre el exceso de 15 UIT
Régimen General	No hay	Utilidades netas	29.5%

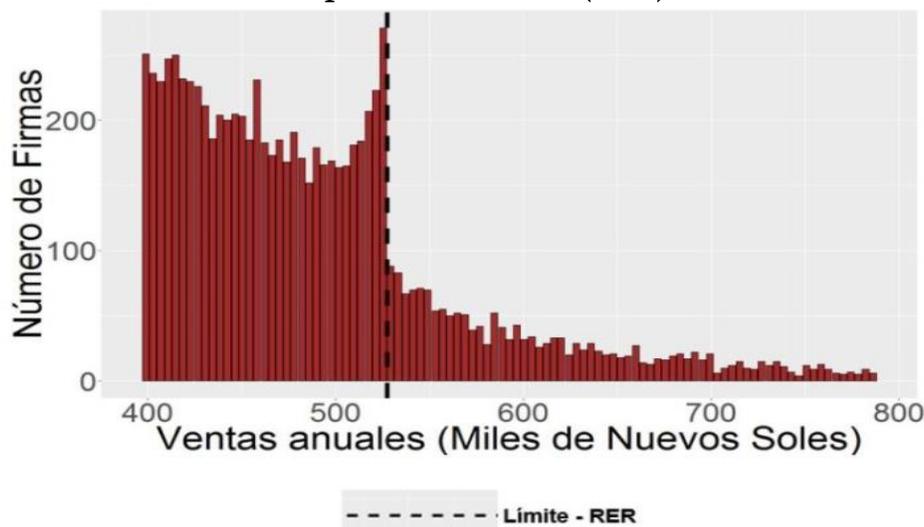
Fuente: SUNAT

La existencia de umbrales de ventas para acogerse a cada régimen crea un incentivo para el subreporte de ingresos y la escisión de empresas, como manera de evitar una mayor carga tributaria. Estos regímenes distorsionan el esquema tributario y crean espacios para malas prácticas tributarias.

Por ejemplo, según estimaciones de Azuara et al. (2019), la distribución de empresas según sus ventas anuales muestra una discontinuidad alrededor de los S/ 525,000 de ventas, el límite máximo para que una empresa se acoja al RER. Esto sugiere que las empresas realizan esfuerzos para no crecer y no ser parte de regímenes con mayor carga tributaria, particularmente el régimen general. Como resultado, al 2019, las empresas inscritas en el RUS o RER representaron el 65% de las empresas contribuyentes pero solo el 2.5% de la

recaudación por impuesto a la renta empresarial. Por el contrario, aquellas en el régimen general representaron el 7% de las empresas contribuyentes y pagaron 89% del IR empresarial. De esta manera, la recaudación se concentra en muy pocas empresas, de tamaño mediano y grande.

Gráfico 9. Distribución de ventas anuales para firmas en el Régimen Especial de Impuesto a la Renta (RER), 2016



Fuente: Azuara et al. (2019)

Por el lado del impuesto a la renta personal, se grava progresivamente las rentas anuales por encima de una deducción de 7 UIT. Sin embargo, este representa un alto tramo de ingresos personales inafectos de impuestos, lo que lleva a que solo los trabajadores con altos ingresos paguen impuesto a la renta de cuarta y quinta categoría. Según un informe del BID, al año 2013, el tramo inafecto era hasta 4 veces mayor al ingreso promedio de los trabajadores en los cinco deciles de menores ingresos. De esta manera, la recaudación de impuesto a la renta personal también se concentra en pocos contribuyentes.

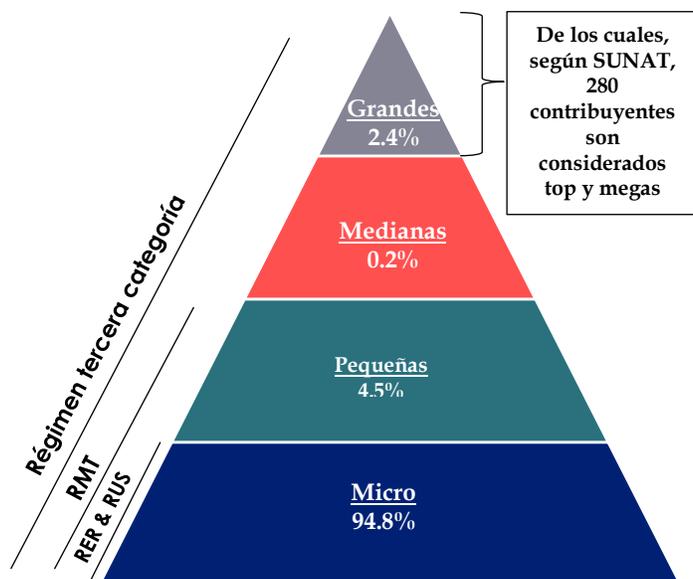
1.4. Caracterización de los contribuyentes

La alta informalidad y la baja productividad debido a una estructura empresarial concentrada en microempresas reducen el universo de contribuyentes a través de impuestos directos. Como consecuencia, tan solo un porcentaje minoritario de empresas y trabajadores pagan impuestos provenientes de sus rentas anuales, por lo que la recaudación se sostiene en pocos contribuyentes.

En el caso de las empresas, según estadísticas del MEF y la SUNAT, el número total de contribuyentes se concentra en las microempresas y pequeñas empresas, en línea con la estructura empresarial de las unidades formales, mientras que las grandes empresas son solo 2.4% del total de contribuyentes. Sin embargo, la recaudación de IR de tercera

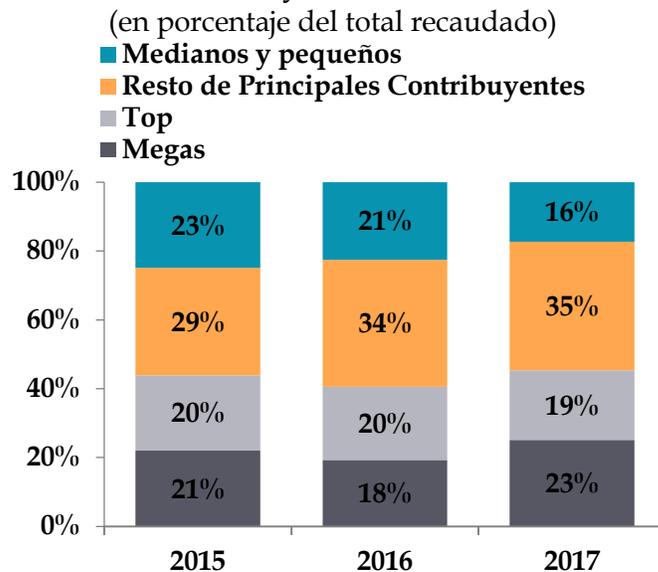
categoría proviene principalmente de este segmento empresarial. En particular, de acuerdo con cifras al año 2017, el 42% de la recaudación por IR de tercera categoría es pagado por 280 empresas contribuyentes, consideradas “top y mega” contribuyentes.

Gráfico 10. Contribuyentes según tamaño de empresa, 2017
(en porcentaje del total de contribuyentes)



Fuente: MEF y SUNAT.

Gráfico 11. Impuesto a la renta de tercera categoría y regularización* según tamaño de contribuyente, 2015-2017
(en porcentaje del total recaudado)



*/ No se considera la recaudación por microempresas, la cual, según SUNAT, representa el 7.1% de la recaudación total.

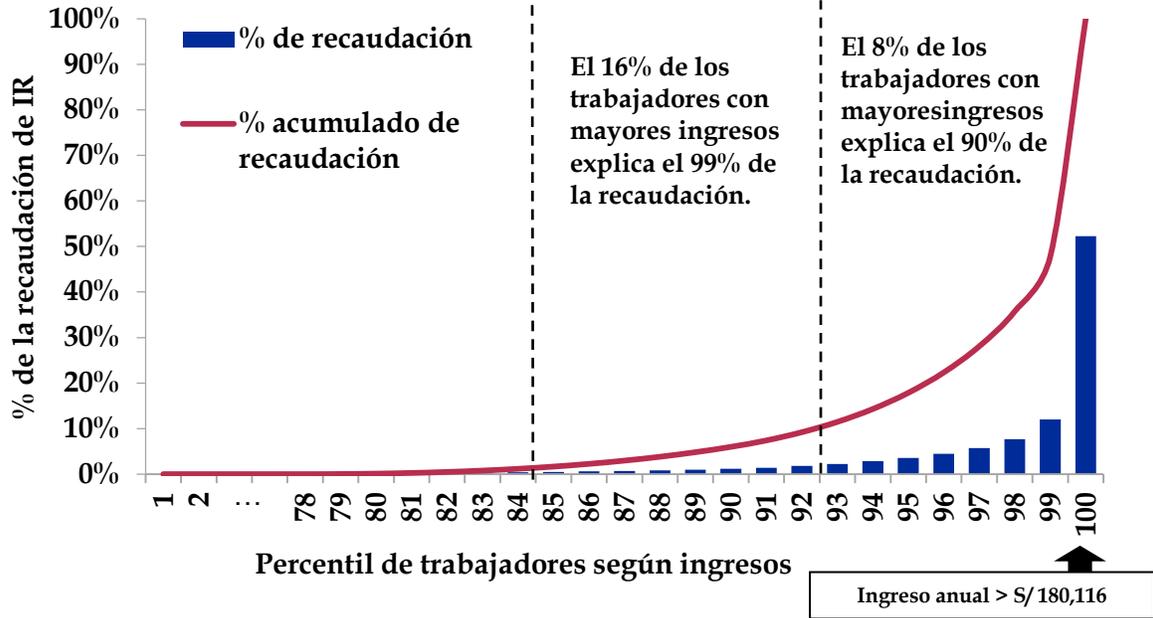
Fuente: SUNAT.

Por su parte, los trabajadores pagan IR según sus rentas de cuarta (independientes) y quinta (dependientes) categorías. Así como ocurre con la recaudación de empresas, solo una pequeña parte de los trabajadores contribuyen a través de estas categorías de renta. Por un lado, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), al 2018, solo 9% de la PEA ocupada tenía características para pagar impuesto a la renta por su trabajo; es decir, 9% de la fuerza laboral era a la vez formal y tenía ingresos suficientemente altos para estar por encima del tramo inafecto del IR de cuarta y quinta categoría. El resto de trabajadores era informal o formal con ingresos bajos que no estaban afectos al pago de IR. De esta caracterización se desprende que solo los trabajadores de ingresos medios o altos contribuyen a través de sus rentas provenientes del trabajo. Así, la recaudación por cuarta y quinta categoría recae en este segmento de la fuerza laboral.

Ante la poca representatividad en la ENAH de los individuos con ingresos altos en trabajos dependientes formales, se utiliza una muestra representativa de los aportantes a

la AFP y ONP para analizar la carga tributaria sobre este grupo de trabajadores. A partir de esta base de datos, se estima que casi la totalidad de la recaudación de IR por quinta categoría proviene de los tributos pagados por el 16% de los trabajadores dependientes formales con mayores ingresos. Más aún, se estima que el 8% de los trabajadores con mayores ingresos explica el 90% de la recaudación del IR de quinta categoría.

Gráfico 12. Recaudación de IR de quinta categoría según percentiles de ingreso de los trabajadores formales
(en porcentaje de la recaudación)



*/Estimaciones a partir de una muestra representativa de aportantes a la AFP y ONP.
Fuente: IPE

A consecuencia del reducido número de contribuyentes al IR empresarial y de personas, la recaudación tributaria total recae en impuestos indirectos que gravan al consumo, por lo que son pagados por cualquier bien o servicio sin considerar el nivel de ingresos del comprador. Debido a que no es proporcional respecto a los ingresos, el IGV podría tener un carácter regresivo, esto es, que la carga tributaria es menor a medida que incrementa el nivel de ingresos. En Perú, esto se contrarresta parcialmente debido a las exoneraciones de pago de IGV a la venta de alimentos para el hogar, rubro que representa un mayor porcentaje del gasto de los hogares de menores ingresos en comparación a los de ingresos altos.

Las recientes modificaciones a la tasa de ISC, a pesar de haberse sustentado como una medida de salud pública, mantienen la dependencia que existe sobre los impuestos indirectos al consumo. Sin embargo, para elevar la baja presión tributaria en el Perú, se requiere de un conjunto de reformas que amplíe la base tributaria y reduzca los espacios para prácticas de incumplimiento por parte de las empresas. Más aún, se necesitan

medidas integrales que incrementen la productividad de empresas y trabajadores y reduzcan la informalidad. Con ello, se incrementaría la recaudación proveniente de impuestos directos y progresivos respecto a los ingresos.

En las próximas secciones se desarrollará las recientes modificaciones al ISC y sus consecuencias sobre la recaudación y el consumo de bebidas alcohólicas.

2. El Impuesto Selectivo al Consumo

2.1. La racionalidad del ISC

Los impuestos selectivos al consumo (conocidos como *excise taxes* en el mundo) son tributos que se aplican a algunos bienes particulares, como son las bebidas alcohólicas o azucaradas, los combustibles, vehículos motorizados, entre otros. Todos estos tienen un denominador común, que es la creación de externalidades, es decir, su consumo excesivo genera daños en los agentes económicos que los utilizan, así como sobre la sociedad en su conjunto.

El pionero en analizar los efectos sociales de las externalidades fue Arthur Pigou quien, en 1920, publicó una obra titulada “La Economía del Bienestar”². En ella, Pigou analiza que, cuando existen externalidades negativas, los mercados tienden a transar cantidades superiores a lo que sería socialmente deseable, pues no internalizan los costos derivados de las externalidades.

El enfoque de Pigou partía de la premisa que, si el agente A daña al agente B, entonces habría que restringir la actividad del agente A. Sin embargo, Ronald Coase (1960)³ revolucionó la forma en que se analizan los problemas de externalidades, planteando que, en realidad, se trata de problemas de naturaleza recíproca. Así, no se trata de castigar a A por dañar a B; sino de poner en la balanza si el daño causado al agente A por restringir su actividad compensa el daño que el agente B dejaría de recibir.

En ese sentido, Coase propone que la solución a las externalidades debería primar la solución privada (es decir, un arreglo entre las partes involucradas), siempre y cuando los derechos de propiedad estén claramente asignados y los costos de transacción sean bajos. A esto se le conoce como el Teorema de Coase.

Entonces, como desalentar el consumo de bienes que generan externalidades negativas implica altos costos de transacción, la respuesta de los gobiernos en el mundo ha sido la de intervenir en los mercados a través de impuestos, considerando las dificultades para

² Pigou, A. C. (1924). *The Economics of Welfare*. London: Macmillan.

³ Coase, R. (1960). *The Problem of Social Costs*. Journal of Law and Economics, vol. 3.

alcanzar una solución privada. El ISC en el Perú es un tributo orientado a la corrección de externalidades y con fines recaudatorios para financiar los costos de dichos efectos.

A pesar de ser utilizados ampliamente en el mundo, el diseño de impuestos como el ISC presenta algunos problemas. Por ejemplo, la primera crítica hacia el uso de impuestos fue que distorsionan el precio de venta final de los productos, afectando el precio relativo y distorsionan las decisiones de consumo de otros bienes. Por otra parte, Lockwood y Taubinsky (2017)⁴ encuentran que estos impuestos pueden ser regresivos, es decir, pueden generar más ingresos tributarios de los bolsillos de las personas más pobres.

Es importante enfatizar que el diseño de estos tributos se da, en teoría, bajo una lógica puramente de corrección de externalidades. Con su implementación y cambios no se busca, al menos como objetivo principal, sostener buena parte de los ingresos tributarios.

De hecho, en el caso peruano los criterios para establecer el ISC se definen sobre la base del componente potencialmente perjudicial. Por ejemplo, en el caso de las bebidas alcohólicas, se grava el grado alcohólico que contenga cada una. En el caso de los combustibles, los más contaminantes (como el diésel) enfrentan una carga más alta que aquellos más limpios. En tanto, las bebidas no alcohólicas son gravadas con un mayor impuesto mientras más contenido de azúcar tengan.

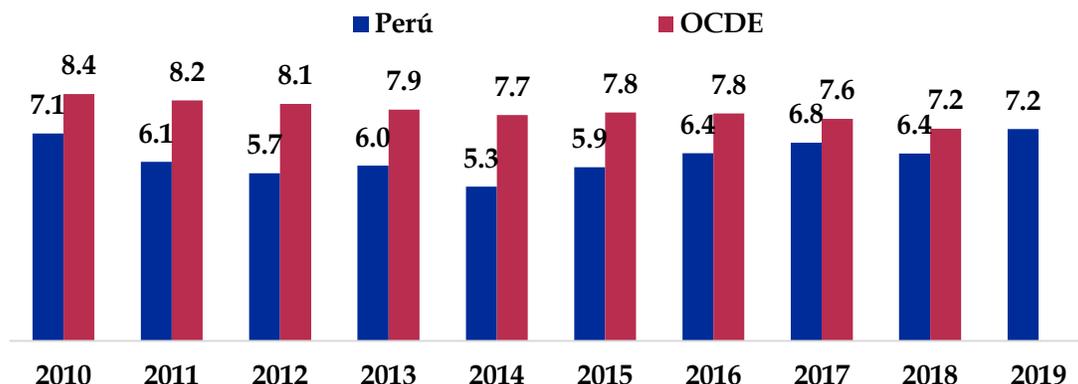
Fuente de recursos

Los impuestos selectivos al consumo son de amplia aplicación en los países, e incluso llegan a ser una fuente importante de recursos para las arcas fiscales. Así, por ejemplo, en los últimos 20 años, un 8.2% de los ingresos tributarios de los países de la OCDE proviene de impuestos selectivos. En los extremos, en Turquía llegan a explicar el 17.7% de la recaudación, mientras en Nueva Zelanda aportan 3.4% de los recursos recaudados por el fisco.

Sin embargo, la tendencia es que estos tributos han ido perdiendo participación; mientras que en el Perú la participación del ISC en la recaudación ha ganado relevancia.

⁴ Lockwood, B. y D. Taubinsky (2017). *Regressive Sin Taxes*. NBER Working Paper No. w23085.

Gráfico 13. Recaudación por ISC en el Perú y la OCDE, 2010 - 2019
(como % de la recaudación total)



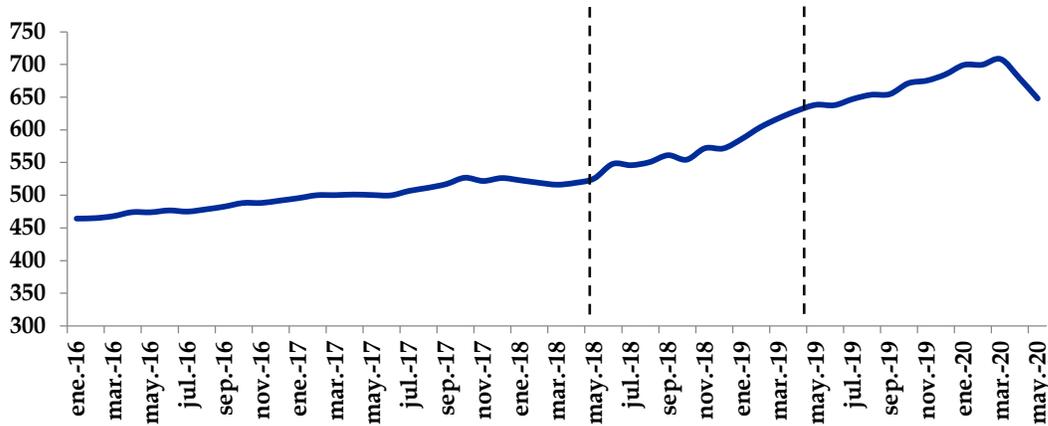
Fuente: BCRP, OCDE

Esta ganancia en participación responde, en parte, a las reformas que se implementaron en mayo del 2018 y junio del 2019 las cuales, según el sustento técnico emitido por el MEF, cumplirían un doble propósito. Por un lado, permitirían incrementar la recaudación tributaria en S/1,700 millones solo en el 2018 y, además, desalentarían el consumo de estos bienes con externalidades negativas.

No obstante, si bien se corrigieron algunos problemas con la estructura previa del ISC, la trayectoria de la recaudación por ISC y el contexto sugieren que el fin podría haber sido principalmente recaudatorio. Entre mayo del 2018 y marzo del 2020, los ingresos promedio al mes por ISC se incrementaron en 34.9%.

Si bien era uno de los efectos esperados por el Estado, dentro del sustento técnico se especificaba que este incremento de la recaudación sería destinado a financiar los costos generados por las externalidades negativas en el consumo de los productos. Sin embargo, en realidad los proyectos de ley de presupuesto público y equilibrio fiscal no dan cuenta de que esos recursos adicionales se utilicen para financiar acciones concretas. Como es tradicional, la recaudación por ISC se incluye en una bolsa denominada “recursos ordinarios” y se utiliza para financiar gasto corriente y gasto de capital en las diversas funciones del Estado.

Gráfico 14. Recaudación por ISC, Ene2016 - May2020
(En S/ millones, promedio móvil 12 meses)



Fuente: BCRP

El hecho de haber implementado dos reformas distintas sobre los esquemas del ISC en 13 meses podría sugerir, por lo demás, un uso discrecional de estas herramientas de política tributaria; lo que puede tener efectos contraproducentes sobre la dinámica del crecimiento económico en el mediano plazo. En ese sentido, existen diversos estudios académicos y de organismos multilaterales que dan cuenta de la importancia de la predictibilidad de la política tributaria –y de la estabilidad jurídica en general– como incentivo para atraer inversiones en los países.

Un estudio de van der Wielen (2020)⁵ para la Unión Europea revela que, entre el 2000 y 2016, los ajustes discrecionales de política fiscal vía impuestos han tenido efectos contractivos. La investigación muestra que, ante cambios no anticipados en las tasas impositivas, en el mediano plazo cada euro adicional de ingreso obtenido con este tipo de medidas puede reducir el PBI entre 1.1 y hasta 1.9 euros. Más aun, encuentra que, cuando los cambios en la política tributaria son anunciados previamente, el efecto contractivo es menor que 1, pero tiene mayores efectos sobre el nivel de empleo.

En el caso peruano, las reformas recientes del ISC ya han tenido impacto sobre las decisiones de los agentes económicos. Por ejemplo, en el 2018 la Asociación Automotriz del Perú (AAP) alertó que el alza del ISC retrasaría la renovación del parque automotor y, además, los cambios en las normas tributarias alterarían sus planes de expansión, de ventas y contratación de personal. Por su parte, en febrero de este año, British American

⁵ Van Der Wielen, W. (2020). *The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Evidence Using Real-time Data for the European Union*, Economic Modelling ISSN, 0264-9993. p. 302–321.

Tobacco anunció que los cambios en las reglas de juego –y no tener predictibilidad en la política tributaria– la habrían llevado a evaluar su retiro del mercado peruano.

2.2. Efectos no contemplados

El incremento en la recaudación por ISC en los últimos dos años tiene dos efectos detrás. Por un lado, el incremento en las tasas y montos de ISC implicaría cobrar un mayor monto por cada unidad producida y vendida. Sin embargo, el mayor impuesto unitario causaría que la cantidad demandada fuese menor. Como el resultado final es una mayor recaudación total por ISC, la explicación es que la cantidad consumida de los bienes se ha reducido relativamente poco, cuando se compara con cuánto han subido los tributos.

Cuando el MEF diseñó las reformas recientes al ISC, estimó que las demandas por los bienes gravados por este impuesto eran inelásticas, es decir, su consumo es poco sensible a cambios en el precio. Esto se explicaría porque se trata de productos con pocos sustitutos en el consumo, lo que –en teoría– haría que la mayor parte de la carga tributaria recaiga sobre los consumidores, elevando el precio. Los datos disponibles dan cuenta de ello y se muestran en la siguiente sección.

Al tratarse de productos con un número relativamente pequeño de sustitutos, los consumidores no estarían dispuestos a reducir su consumo de manera sustancial. Siguiendo el trabajo de Lockwood, los impuestos del estilo del ISC son más onerosos para las personas con menores niveles de ingreso. Así, ellas serían más propensas a sustituir el consumo de los bienes gravados por ISC con sustitutos más baratos; que son los que se encuentran en los mercados ilegales.

Los productos transados en los mercados ilegales pueden ser de contrabando o adulterados; lo cual implica que sus efectos negativos sobre la salud y la sociedad (externalidades) son incluso mayores que las de los bienes formales y legales gravados con ISC.

Uno de los mercados ilegales más grandes en el Perú es el de las bebidas alcohólicas. De acuerdo con un estudio de Euromonitor International, el mercado ilegal, con cifras al 2017, transaba un total de US\$828.3 millones anuales, lo que representa 26.2% de todo el segmento de bebidas alcohólicas. El 56% del consumo de bebidas ilegales se concentra por el alcohol adulterado.

Las cifras del estudio revelan que, entre el 2013 y 2017, el mercado de bebidas alcohólicas ilegales en el Perú había perdido participación, bajando desde alrededor de 30% hasta el 26.2%. Sin embargo, la firma advirtió en su momento que cambios en la carga tributaria generarían alzas en los precios de venta de las bebidas alcohólicas legales, impulsando a los consumidores de menores recursos a la compra de bebidas ilegales más baratas.

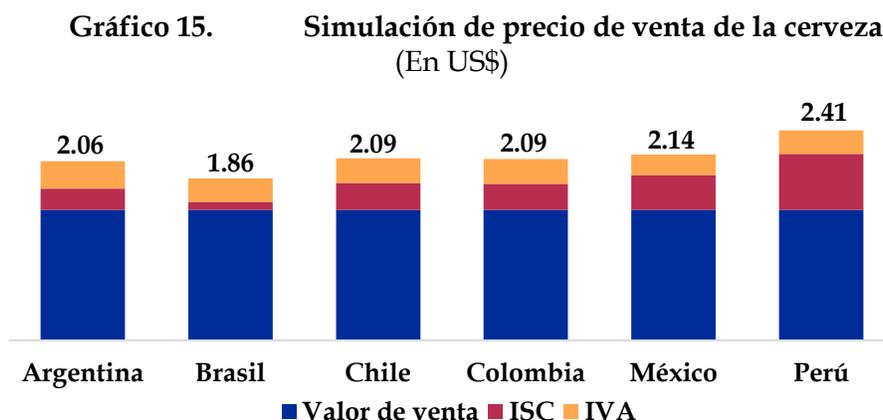
2.3. Incidencia fiscal

Las tasas de impuestos del tipo del ISC son diversas en los países de América Latina. Estos impuestos, junto con los Impuestos al Valor Agregado (IVA; en el caso peruano el IGV); generan una carga fiscal que puede llegar a hacer que los precios finales que pagan los consumidores sean hasta 70% superiores a los valores de venta, es decir, el valor del bien antes de la carga tributaria.

Sobre la base de las tasas de ISC e IVA vigentes en algunos países de la región, el IPE realizó un ejercicio cuantitativo para mostrar en qué países hay mayor carga tributaria para tres bienes seleccionados: cerveza, vino y un destilado con alto contenido alcohólico (whisky). En el cálculo, se asumió que el valor de venta de cada uno de los bienes (expresado en dólares) es el mismo en cada uno de los países. Esto permite evaluar, sobre una misma base imponible, cuánta distorsión introducen los impuestos mencionados previamente.

A continuación se presentan estos resultados. En el caso de la cerveza, el precio es más alto en el Perú que en otros países, por efecto de la estructura tributaria. Para un valor de venta de US\$1.5, el ISC e IGV harían que en el Perú esa cerveza se transe a US\$2.41; lo que implica una carga tributaria sustancialmente más alta que la de los demás países.

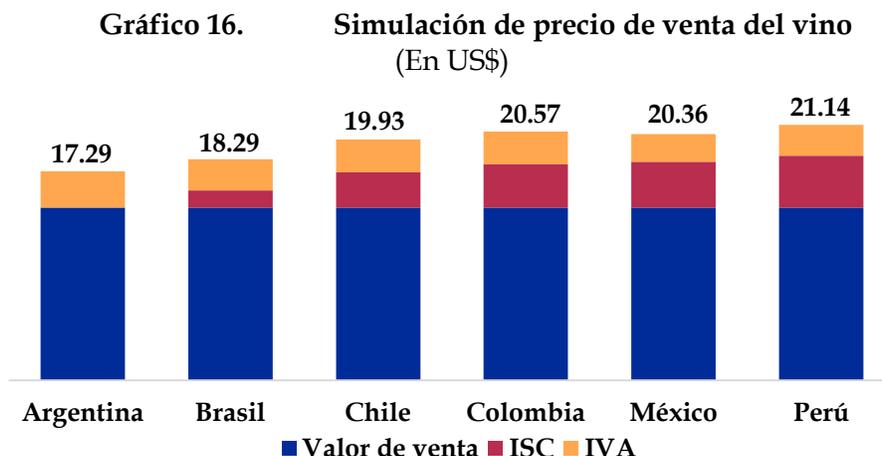
De hecho, el precio de venta en el Perú llega a ser 1.61 veces el valor de venta, mientras que en Argentina es 1.37, en Brasil es 1.24, en Chile es 1.40, en Colombia es 1.39 y en México es 1.43.



Fuente: CEPAL, BCRP. Estimaciones: IPE

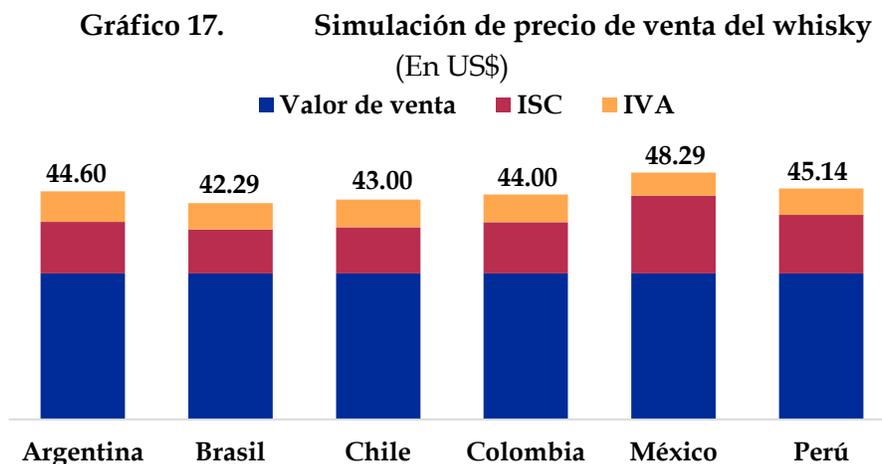
Por otra parte, en el caso del vino se asumió un valor de venta de US\$14.3 (equivalente a S/50, a un tipo de cambio de S/3.50 por dólar). Sobre la base de ello, la carga tributaria peruana hace que el precio de venta final sea 1.48 veces superior al valor de venta; nuevamente superior a la carga que enfrentaría el mismo bien en otros países. No

obstante, ese precio de venta que es 48% superior al valor de venta, implica una menor distorsión que la que se evidencia en el precio de la cerveza (de 61%).



Fuente: CEPAL, BCRP. Estimaciones: IPE

Finalmente, por el lado de un destilado de alto contenido alcohólico (el whisky, con 40% de grado alcohólico), se asumió un valor de venta de US\$28.6 (unos S/100 al tipo de cambio de S/3.50). Este fue el único tipo de producto en el que el Perú no tuvo la carga tributaria más alta del grupo de países seleccionados, sino que fue superado por México.



Fuente: CEPAL, BCRP. Estimaciones: IPE

3. La presión fiscal, el ISC y el caso de las bebidas

3.1. Últimas modificaciones al ISC en el Perú

En los últimos tres años se han realizado dos grandes reformas al ISC en el Perú. En mayo de 2018 se hicieron diversas modificaciones al ISC de combustibles, vehículos, bebidas alcohólicas, azucaradas y tabaco⁶. En el caso de las bebidas alcohólicas, se separó el segundo tramo -que correspondía a bebidas de entre 6° y 20° de alcohol- en dos, a fin de reflejar mejor la heterogeneidad de las bebidas y permitir una mejor clasificación de estas. Asimismo, se modificaron las tasas y montos fijos correspondientes a fin de imponer una mayor carga impositiva sobre las bebidas con mayor grado de alcohol, como indicador de la magnitud de la externalidad negativa que generan en la salud.

En particular, se incrementó la tasa al Precio de Venta al Público sin IGV (PVP) de 30% a 35% para las bebidas con menor grado de alcohol (por debajo de 6°). Según el MEF, dicho incremento respondería a penalizar el consumo de cerveza como la bebida de mayor consumo a nivel nacional y la que, por ende, generaría las mayores externalidades. En el caso de las bebidas de 12° a 20° de alcohol a más, se incrementó la tasa al valor del ISC de 25% a 30% y el monto fijo pasó de S/2.50 a S/2.70 por litro. Para las bebidas de 20° a más, el incremento de la tasa al valor fue significativo, de 25% a 40% y el monto fijo se mantuvo en S/3.40 por litro.

Tabla 2. Cambios en la estructura del ISC a bebidas alcohólicas en la reforma de mayo del 2018

Bebidas alcohólicas	ISC anterior mayor entre		ISC actual mayor entre		Diferencia	
	Tasa	S/ por litro	Tasa	S/ por litro	Tasa	S/ por litro
<i>Vol % alcohol</i>						
0 - 6° (Cerveza)	30%	1.25	35%	1.25	5pp	0.00
6 - 12°	25%	2.50	25%	2.50	0pp	0.00
12 - 20° (Vinos)	25%	2.50	30%	2.70	5pp	0.20
+20° (Ron, Whisky)	25%	3.40	40%	3.40	15pp	0.00

Fuente: BCRP.

En ese entonces, el BCRP estimó que producto de estas modificaciones, la recaudación total aumentaría en S/2,407 millones en un periodo anual, lo cual equivalía a 0.3% del PBI. El 62.1% de dicho incremento provendría del incremento del ISC a combustibles y automóviles. Según dichas estimaciones, la recaudación por ISC sobre bebidas alcohólicas

⁶ De estas, las modificaciones del ISC a combustibles, vehículos y cigarrillos se hicieron efectivas a partir de mayo del 2018; mientras que las realizadas a cervezas, otras bebidas alcohólicas y bebidas analcohólicas se hicieron efectivas desde junio del mismo año.

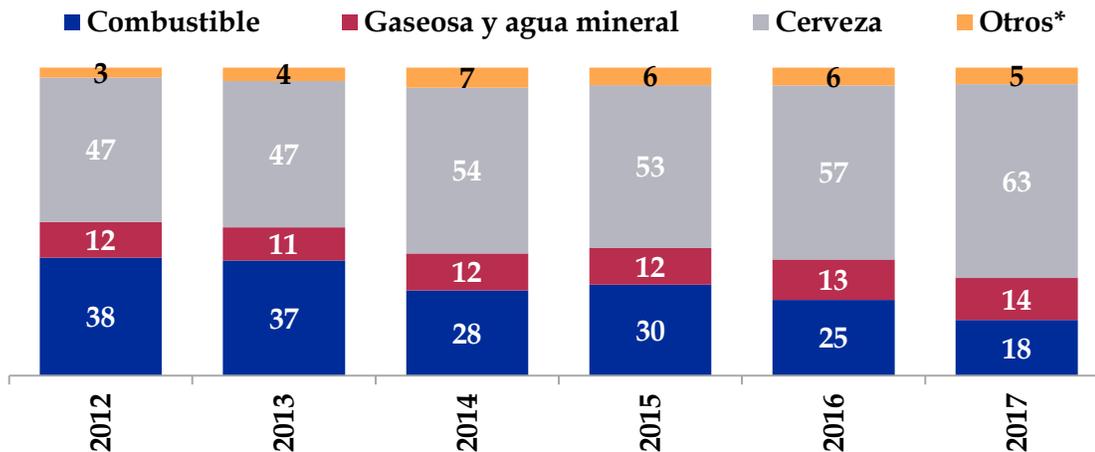
aumentaría en S/572 millones, por debajo de los S/717 millones estimados por el MEF. Es decir, según el BCRP, cerca de un cuarto de la mayor recaudación por ISC producto de la reforma provendría de bebidas alcohólicas.

Por otro lado, debido a que se estimaba que los incrementos del ISC se trasladan completamente al precio final de los bienes, también se esperaba un impacto total directo de hasta 0.3 puntos porcentuales (pp.) en la inflación. Este provendría, principalmente, del impacto por la compra de vehículos (0.16pp.) y de las bebidas gaseosas (0.08pp.) frente a la contribución de tan solo 0.03 pp. por cerveza y de 0.00 pp. en el caso de las bebidas de bajo y alto contenido de alcohol.

En el año 2018, la recaudación por ISC ascendió a S/6,860 lo que equivale a un aumento de 8.6% y de 7.2% en términos reales frente a los S/6,315 millones recaudados en 2017. Según el MEF, este aumento se habría explicado por el incremento de las tasas impositivas sumado al mayor dinamismo de la demanda interna.

Asimismo, entre mayo y diciembre del 2018 se observó un aumento de la recaudación del ISC en S/1,464 millones frente al mismo periodo del 2017. El ISC aduanero se incrementó en S/479 millones. En la misma línea, el ISC interno aumentó en S/985 millones de los cuales S/461 millones correspondían a combustibles, S/363 millones a vehículos, S/187 millones a bebidas analcohólicas y S/34 millones por otras bebidas alcohólicas distintas a cerveza. Ello habría contrarrestado la caída de la recaudación de ISC interno por cervezas en S/59 millones la cual, al 2017, ascendió a S/2,345 millones y representó el 63% de la recaudación total por ISC interno.

Gráfico 18. Recaudación de ISC interno según tipos de bienes, 2012-2017
(% de la recaudación por ISC interno)



*/ Incluye otras bebidas alcohólicas, vehículos, casinos de juego, juegos de azar y apuestas, loterías, bingos, rifas y eventos hípicas.

Fuente: SUNAT.

Más aún, cabe resaltar que según el MEF, el efecto positivo de estas modificaciones habría sido parcialmente contrarrestado por la utilización de saldos a favor del exportador y otras compensaciones en el ISC a los combustibles por un monto mayor al 2017 en S/490 millones.

Reforma del 2019

En junio del 2019, el gobierno aprobó nuevas modificaciones al ISC sobre los vehículos, bebidas alcohólicas, azucaradas y tabaco. Con esta última reforma se hicieron modificaciones importantes, en muchos casos, al esquema impositivo de los bienes.

En el caso de vehículos, la modificación más importante del ISC fue la división de las tasas impositivas a vehículos nuevos a gasolina según la capacidad de los motores. Ello, a fin de imponer una mayor tasa impositiva a aquellos vehículos que consumen más gasolina y por tanto, generan mayores externalidades negativas. En el caso de las bebidas no alcohólicas, se redujo el impuesto de 17% a 12% para las bebidas con un contenido de azúcar menos a 0.5g por cada 100ml y se mantuvieron las tasas de 25% para los productos con contenidos de azúcar de más de 6gr por cada 100ml.

Asimismo, en cuanto a bebidas alcohólicas, se excluyeron a las cervezas del sistema mixto y se le aplicó un monto específico de S/2.25 por litro⁷. Asimismo, se redujo el componente *ad valorem* o tasa impositiva para las bebidas de bajo contenido de alcohol (0° a 6°) de 35% a 20%. Con ello, el ISC sobre bebidas alcohólicas establece tasas y montos fijos crecientes – aunque no proporcionales– en función al grado de alcohol.

Tabla 3. Cambios en la estructura del ISC a bebidas alcohólicas en la reforma de junio del 2019

Bebidas alcohólicas	ISC anterior mayor entre		ISC actual mayor entre	
	Tasa	S/ por litro	Tasa	S/ por litro
<i>Cerveza</i>				
0 - 6°	35%	1.25	-	2.25
6 - 12°	25%	2.50		
<i>Bebidas alcohólicas distintas a cerveza</i>				
0 - 6°	35%	1.25	20%	1.25
6 - 12°	25%	2.50	Sin cambios	
12 - 20°	30%	2.70		
+20°	40%	3.40		

Fuente: BCRP.

⁷ Cabe resaltar que antes de esta reforma, el ISC sobre cerveza se calculaba sobre el precio de venta, lo cual incluía el IGV. Dicho reclamo se llevó a la Comunidad Andina (CAN) y tras ello, el MEF estableció un impuesto específico equivalente al mismo monto que se pagaba con el esquema *ad valorem*.

Por último, es importante resaltar que, como parte de estas modificaciones, se estableció que a partir de enero de 2020 los montos específicos del ISC se indexarían. Es decir, se ajustarían anualmente en los primeros 10 días de enero de cada año en función a la variación del IPC, si este se incrementara en más de 1%. Esto se aplicaría a los combustibles, cervezas, productos de tabaco y bebidas alcohólicas.

Al respecto, cabe resaltar que en enero de este año, el MEF modificó la metodología para el cálculo del ISC específico o por monto⁸. Con ello, se estableció que la aplicación del ajuste sería anual, siempre y cuando la variación del IPC sea mayor al 1% -como se estableció inicialmente. Además, se precisó que, si el ISC específico no resultara en un incremento, en el año siguiente se tomaría como referencia los dos años y así sucesivamente.

Sobre la base de dicha metodología, el MEF actualizó los montos fijos vigentes aplicables a bienes sujetos al sistema específico del ISC⁹, determinándose así cambios solo en el ISC a cigarrillos y a las bebidas alcohólicas de 20° de alcohol a más. Según señaló el MEF, no se estableció ninguna variación al ISC de combustibles, cerveza, tabaco calentado y bebidas alcohólicas con menos de 20° debido a que las variaciones del IPC no cumplirían con las condiciones que se requieren para una actualización.

En el caso de los cigarrillos, ello resultó en un aumento del ISC de S/0.27 a S/0.32 por unidad, lo que implicaría un incremento de S/1.00 por cada caja de 20 cigarrillos. En el caso del pisco, el ISC aumentó de S/1.50 a S/2.17 por litro, el cual no había sido modificado desde el 2004. Asimismo, para las demás bebidas alcohólicas con 20° a más de alcohol como ron, whisky, vodka, entre otros, el incremento fue de S/3.40 a S/3.47 por litro.

En respuesta, la Asociación de Bodegueros del Perú (ABP) señaló que dichas medidas afectarían sus ingresos, perjudicando así a más de 500 mil bodegueros formales que además compiten con el mercado informal. Asimismo, British American Tobacco (BAT), como ya se mencionó, anunció su retiro del mercado peruano por dichas alzas destacando también, la competencia que enfrentan por el contrabando y el mercado ilegal. Por otro lado, el Comité de Pisco de ADEX y otros miembros de la industria expresaron su preocupación por que esta medida desincentive la producción de pisco.

⁸ Resolución Ministerial N° 034-2020-EF/15.

⁹ Resolución Ministerial N° 042-2020-EF/43.

3.2. Impacto de la reforma del 2019

Impacto en recaudación

El BCRP estimó que el impacto de estas medidas sería equivalente a S/530 millones anuales, siendo el efecto sobre cerveza el más importante.

En base a información de la SUNAT se observa que, en 2019 la recaudación del ISC se incrementó en 19.8%, al pasar de S/6,860 millones en 2018 a S/8,216 millones. Este fue el mayor incremento desde el año 2009, cuando la recaudación por ISC aumentó 19.8% por un efecto base frente a la caída de 19.3% en 2008.

Asimismo, entre junio y diciembre del 2019, la recaudación por ISC ascendió a S/4,889 millones lo cual representó un incremento de 12.8% respecto a los S/4,333 millones recaudados entre junio y diciembre de 2018. Más aún, cabe resaltar que si bien entre enero y mayo del 2020 la recaudación por ISC se redujo en 13.2% debido a la actual crisis por COVID-19, entre enero-febrero la recaudación por ISC se incrementó en 12.6% respecto a similar periodo del 2018.

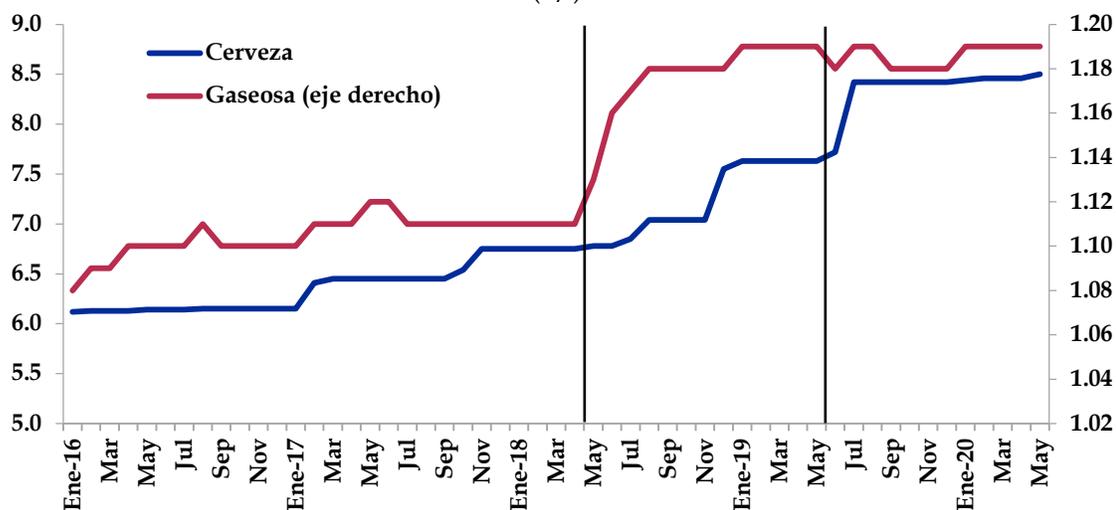
En la misma línea, cabe resaltar que este incremento se reflejó en una mayor participación del ISC del total de la recaudación. En 2018, la recaudación por ISC, interno y aduanero, representó el 5.0% del total recaudado y en 2019, dicha cifra subió a 5.6%.

Impacto en consumo

En esta sección se analizará el impacto de la reforma al ISC del 2019 en precios y niveles de consumo de cerveza, otras bebidas alcohólicas y bebidas analcohólicas. Como se observa en el siguiente gráfico, a manera de ejemplo, tras la reforma del ISC en 2018 el precio de la gaseosa se incrementó significativamente, en 4.4%, al pasar de S/1.13 en mayo a S/1.18 en agosto. Ello, a diferencia del precio de la cerveza blanca el cual no mostró un incremento tan abrupto en dicho periodo.

Por el contrario, tras la reforma de 2019, el precio de la gaseosa se mantuvo estable mientras que el de la cerveza aumentó en 10.4%, de S/7.63 a S/8.42 entre mayo y julio de dicho año.

Gráfico 19. Evolución del precio mensual promedio de la cerveza y gaseosa, Ene 16- May 20 (S/)



Fuente: INEI.

Así, los cambios en precios en 2018 reflejarían el impacto del incremento del ISC para las bebidas no alcohólicas con un contenido de azúcar mayor a 6gr por cada 100ml, de 17% a 25%. Mientras que, en 2019 no se observaría ningún impacto en precios debido a que la reforma en dicho año implicó solo una reducción de la tasa impositiva para las bebidas con menor contenido de azúcar (de 17% a 12%).

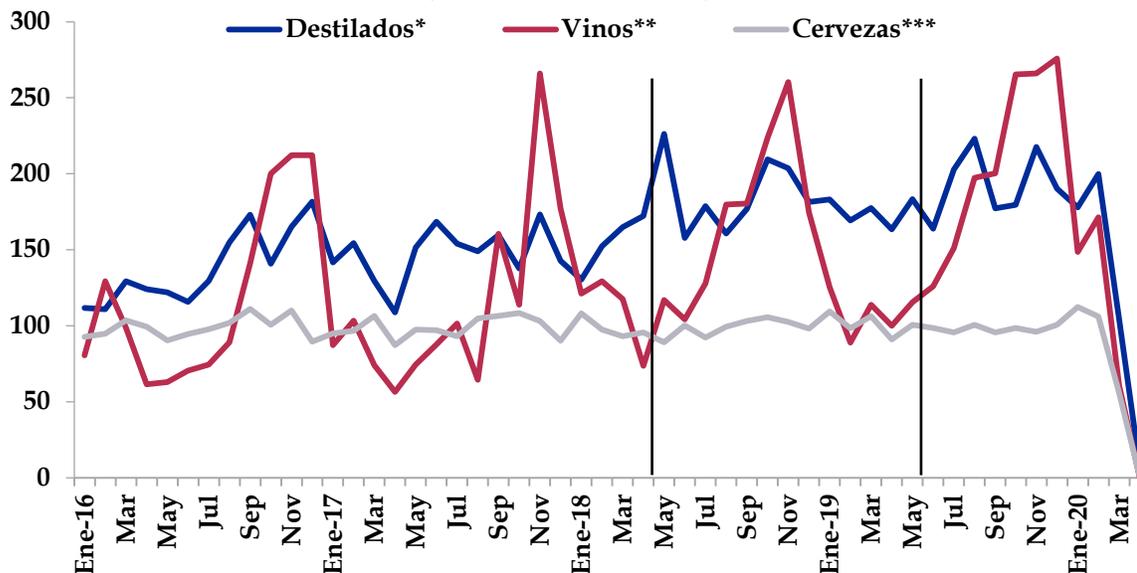
En cuanto a la cerveza, estos resultados mostrarían que el impacto en precios de las modificaciones al esquema mixto realizadas en 2018 sería significativamente menor al impacto del cambio de esquema de mixto a uno específico de S/2.25 por litro. Según anticipó el BCRP, el cambio hacia un esquema específico aumentaría el gravamen sobre variedades de menor valor que bajo el esquema mixto pagaban S/1.25; mientras las cervezas de mayor contenido alcohólico como las artesanales que pagaban S/2.50 o más por litro se verían beneficiadas. Así, el incremento en el precio de la cerveza blanca respondería a que los productores habrían trasladado parte del efecto de la mayor carga impositiva a los precios del consumidor.

Por otro lado, en cuanto al impacto de estas medidas en la producción local de bebidas alcohólicas, como *proxy* del consumo interno, se observa un comportamiento heterogéneo. Entre mayo y julio del 2019, la producción de destilados y vinos aumentó en 10.6% y 30.8%, respectivamente; mientras que la producción de cerveza disminuyó 4.8%.

Es decir, ante el incremento en el precio de la cerveza, el consumo y por ende la producción de cerveza habría disminuido menos que proporcionalmente, la producción

de destilados aumentó casi en la misma proporción y la de vinos aumentó más que proporcionalmente. Por tanto, el consumo de cerveza podría haberse desplazado hacia otras bebidas alcohólicas como destilados y vinos.

Gráfico 20. Evolución del Índice de Volumen Físico (IVF) mensual de destilados, vinos y cervezas, Ene 16- May 20
(índice, año base 2007)



*/ Whisky, coñac, mezclas, aguardientes neutros, entre otros.

**/ Vinos, vinos espumosos, bebidas alcohólicas fermentadas pero no destiladas: sake, sidra y otros.

***/ Cervezas corrientes, de fermentación alta, negras y fuertes.

Fuente: INEI.

Esto reflejaría que, si bien la demanda de cerveza no es totalmente sensible al cambio en su precio, los consumidores podrían estar sustituyendo la cerveza por otras bebidas alcohólicas de mayor grado de alcohol como son los destilados y los vinos. Con ello, la última modificación al ISC de bebidas alcohólicas habría generado una disminución en el consumo de cerveza, pero con ello, se habría incrementado el consumo de otras bebidas alcohólicas que, dado su mayor grado de alcohol, serían más perjudiciales consumidos en exceso para la salud. Ello sin considerar que potencialmente, producto de estas modificaciones el consumo de bebidas alcohólicas adulteradas o ilegales también podría haberse incrementado.

En conclusión, las últimas dos reformas realizadas sobre el ISC en apenas 13 meses pueden sugerir un uso discrecional de esta herramienta de política tributaria sin subsanar las externalidades que el mismo impuesto persigue. Según sugiere la evidencia empírica, la falta de predictibilidad en materia tributaria podría generar desincentivos a la inversión privada y por ende, afectar negativamente el crecimiento del país en el mediano plazo.

Al mismo tiempo, la potencial motivación recaudatoria de dichas modificaciones habría tenido efectos adversos y contrarios a la naturaleza de esta herramienta tributaria. En el caso de las bebidas alcohólicas, el efecto podría haber sido contraproducente ya que en respuesta al incremento del precio de la cerveza -tras la reforma del 2019- el consumo por otras bebidas -destilados y vinos- de mayor grado alcohólico se habría incrementado más que proporcionalmente. Además, pese a que con dichas reformas el ISC sobre bebidas alcohólicas está en función al grado de alcohol, aún no es proporcional respecto al contenido por unidad equivalente de alcohol.

4. Recomendaciones internacionales de política tributaria ante la coyuntura por COVID-19

Las principales fuentes de financiamiento -recaudación de ingresos fiscales y emisión de deuda pública- se han visto fuertemente afectadas no solo por la contracción de la actividad económica sino también por las medidas de alivio tributario.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ante la actual crisis por COVID-19, los países han impulsado paquetes de estímulo fiscal de diversas magnitudes y alcances. Así, los paquetes de estímulo fiscal podrían agruparse en medidas para fortalecer el sistema sanitario, sostener la liquidez del sector empresarial a través de líneas de crédito y garantías estatales, proteger los ingresos y el bienestar de los hogares mediante transferencias monetarias no condicionadas y subsidios de alimentos y otros servicios, y apoyar la actividad económica a través de programas de inversión en infraestructura y de acceso a la vivienda. De estos, la principal medida, según CEPAL, ha sido la modificación temporal al código tributario para proporcionar alivio fiscal a los contribuyentes.

Algunas de estas modificaciones en materia tributaria han sido precisamente sobre los impuestos selectivos al consumo, más conocidos como *excise taxes*. Más allá de las excepciones de estos impuestos para la producción de alcohol étílico y otros desinfectantes, algunos países han adoptado otras medidas adicionales. Bélgica, por ejemplo, extendió los pagos diferidos de estos impuestos sobre bebidas alcohólicas y no alcohólicas. Brasil, por su parte, redujo a 0% el excise tax correspondiente a productos locales e importados necesarios para contrarrestar el COVID-19 hasta setiembre de este año. En Colombia, se postergó la fecha límite para regularizar el pago de estos impuestos, junto con el Impuesto al Valor Agregado (IVA), para aquellos contribuyentes involucrados en la provisión de bebidas alcohólicas *in situ*, cafeterías y restaurantes, así como para agencias de viaje y operadores turísticos. Asimismo, Sudáfrica difirió los pagos de estos impuestos en bebidas alcohólicas y tabaco, adeudados en mayo y junio de este año, por 90 días.

En este sentido, las medidas tributarias impulsadas hasta ahora han sido de estímulo y orientadas a proporcionar liquidez a la economía. No obstante, dado el déficit fiscal que estas estarían generando cabe la posibilidad de que algunas administraciones busquen incrementar estos impuestos. Al respecto, por ejemplo, la Fundación Fiscal de Estados Unidos ha señalado algunos aspectos que pueden aplicarse a los demás países que, al igual que algunos estados de EE.UU., han impuesto medidas de aislamiento social y cuarentenas obligatorias. En particular, señala que el cierre de bares y restaurantes ya habría afectado a estas empresas y que un aumento en el impuesto selectivo a bebidas alcohólicas podría afectar los márgenes de estas empresas aún más, poniendo en riesgo la reapertura. Asimismo, señala que esto sería altamente regresivo y perjudicaría desproporcionalmente a la población de menores ingresos.

En la misma línea, el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) ha señalado la necesidad de que para afrontar la crisis por COVID-19, las medidas de los gobiernos en cuanto a los impuestos indirectos como es el caso de los *excise taxes*, deben estar enfocadas en maximizar el potencial de estos ingresos. Ello, a través del diseño de mejores esquemas tributarios.

Por último, existe un consenso de que los gobiernos van a necesitar incrementar su recaudación para mantener el gasto público a los niveles actuales en el corto y mediano plazo a fin de reactivar la economía. No obstante, existe el riesgo de que en el intento por incrementar la recaudación agudice aún más la contracción de algunos sectores y demore la recuperación de otros. En esta línea, el Centro Internacional de Impuestos y Desarrollo de Canadá ha sugerido tres principios que deberían regir la agenda tributaria: (i) No debería esperarse que el 50% más pobre de los hogares pague más impuestos, (ii) la carga tributaria debería recaer en la riqueza o en aquellos que no han sido afectados por la crisis, (iii) los planes tributarios deben tener una visión a largo plazo no solo enfocada en aumentar los ingresos sino en resolver otros aspectos sociales importantes.

5. Conclusiones

En el actual contexto de pandemia del COVID-19, la recaudación fiscal se ha visto fuertemente comprometida debido a la contracción de la actividad económica y a las medidas de alivio tributario que han sido implementadas. Debido a la necesidad de responder a las crisis sanitaria y económica y mantener sus niveles de gasto público, el sector público requiere de mayores ingresos, lo que podría incentivar a incrementar ciertas tasas impositivas. Sin embargo, la principal forma de lograr una mayor recaudación es mejorando la productividad de la economía y, además de ampliar la base tributaria.

Un aumento del ISC podría tener efectos negativos no contemplados sobre los consumidores y productores. El presente documento muestra cómo las recientes modificaciones al ISC en 2018 y 2019 habrían desplazado el consumo de cerveza hacia

bebidas con mayor grado alcohólico o bebidas no registradas. De esta manera, este efecto sustitución podría causar mayores daños a la salud, en contraposición con uno de los objetivos de estas medidas, el cual fue desincentivar el consumo de alcohol por las externalidades que genera sobre la salud pública.

Por otra parte, al considerar la carga tributaria de los impuestos indirectos al consumo – IGV e ISC– los precios finales al consumidor de bebidas como cerveza, vino y whiskey en el Perú son de los más altos de la región. En este sentido, un incremento del ISC podría restarle competitividad a la industria de elaboración de bebidas alcohólicas en el país y dificultar su recuperación ante la actual crisis económica; más aún, cuando los sectores de bares y restaurantes –demandantes de bebidas alcohólicas– han sido de los más perjudicados por las cuarentenas.

Asimismo, el incremento de este tipo de impuestos indirectos sería regresivo y podría perjudicar desproporcionalmente a la población de menores ingresos. Por el contrario, organismos internacionales recomiendan que las medidas de política tributaria en pandemia no incrementen la carga tributaria de los hogares de más pobres.

Por último, la mayor carga proveniente de un potencial aumento del ISC no solo sería perjudicial en el contexto actual, sino que no aborda los problemas estructurales de la recaudación en el Perú, es decir, la alta informalidad y la baja productividad de empresas y trabajadores. Estos factores llevan a que el número de contribuyentes en el país sea reducido y enfrente cargas tributarias moderadamente altas. Así, las propuestas de reforma requieren de una visión de mediano y largo plazo, por lo que deberían apuntar hacia una ampliación de la base tributaria y una mayor recaudación a través de impuestos directos. Finalmente, las modificaciones sucesivas del esquema de ISC sugieren que se preste importancia a la predictibilidad fiscal que necesita cualquier inversión privada con horizontes de largo plazo.