

# JUSTICIA FISCAL Y PANDEMIA



[www.aisperu.org.pe](http://www.aisperu.org.pe)



Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGE

Jirón Trujillo 678, Magdalena del Mar  
Lima 17, Perú.

Teléfono: (511) 394-7212.

E-mail: [redge@redge.org.pe](mailto:redge@redge.org.pe)

[www.redge.org.pe](http://www.redge.org.pe)

Con el apoyo de Oxfam



El contenido de la presente publicación es responsabilidad exclusiva de las/os autores y no representa necesariamente los puntos de vista de Oxfam.

La pandemia implicó la paralización del 55.9% de la actividad económica en el Perú, con una fuerte contracción de -11% del Producto Bruto Interno (PBI) en el 2020, muy por encima que el promedio mundial (-3.1%), a pesar de haber tenido uno de los mejores desempeños de crecimiento en la región, con un promedio de 4.6 % anual durante el periodo 1991-2019.

Esta contracción generó una masiva pérdida de empleos en el país: 2.2 millones de personas perdieron su empleo en 2020, de los cuales la gran mayoría se ubicaban en zonas urbanas y casi el 60% eran mujeres. Esta situación redundó en un aumento significativo de los niveles de informalidad, pasando del 72.7% a 75.3% entre el 2019 y 2020, así como también mayores niveles de pobreza, con una población en dicha situación que pasó de 20.2% a 30.1%, equivalente a casi 10 millones de personas, generando un retroceso de 10 años.

## IMPACTO EN LA FISCALIDAD

En el 2020 los ingresos tributarios cayeron 17% respecto al 2019, alcanzando una presión tributaria del orden de 13% del PBI, es decir, 1.4 puntos porcentuales menos que lo registrado en el 2019 (14.4%). A pesar de haber registrado una recuperación en la recaudación en los años siguientes, Perú se mantiene por debajo del promedio de los países de América Latina y el Caribe (ALC) (21.9% del PBI) y bastante más rezagado respecto al promedio de los países de la OCDE (33.5% del PBI)<sup>1</sup>.

Además de la baja recaudación, **nuestra estructura tributaria es altamente regresiva** ya que existe una predominancia de los impuestos indirectos (producción y consumo) por sobre aquellos que son directos (renta, ganancias de capital, propiedades, etc.). En los últimos años, el Impuesto General de las Ventas (IGV) y el impuesto a la renta (IR) han sido las principales fuentes de los ingresos tributarios con una participación en promedio del 56% y 41%, respectivamente, seguido del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) que representó el 6% del total recaudado y el rubro "Otros ingresos" con el 9%, mientras que las Devoluciones tuvieron un efecto adverso que redujo los ingresos en 14%.

Además, existen otros factores que afectan la capacidad de recaudación de impuestos, como la evasión y elusión tributaria -en 2020, el incumplimiento del IGV como porcentaje de la recaudación potencial fue de 38.1% y en el caso del Impuesto a la Renta este fue de

1 OCDE (2022). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022

54.2%, que en total representaron una pérdida de 58,600 millones de soles-; así como la ineficiente política de incentivos tributarios, que generó un gasto tributario de unos 17,622 millones en 2022 (equivalente al 2% del PBI)<sup>2</sup>.

## RESPUESTA FINANCIERA A LA PANDEMIA

Para poder asignar recursos para atender la pandemia se tuvieron que emitir 492 dispositivos legales entre los años 2020 y 2022 que permitieron disponer de unos 79 mil millones de soles en el presupuesto público. El sector Salud fue uno de los que recibió estos recursos, pasando de contar con 18 mil millones el año previo a la pandemia (11% del presupuesto público total), a unos 24 mil millones (13% del presupuesto) en 2020. De este monto, más de 5 mil millones de soles fueron a gastos relacionados al COVID-19, entre pagos de personal, adquisición de bienes y servicios, inversiones, etc.

En cuanto a la distribución de los recursos para COVID-19 utilizados por niveles de gobierno entre 2020 y 2022, el 54% fueron ejecutados por instancias del gobierno nacional y el 45% por los gobiernos regionales. Solo el 1% se destinaron a los gobiernos locales, limitando aún más la capacidad de respuesta de los niveles primarios de atención en salud.

La lucha contra la pandemia implicó un gran esfuerzo en la compra y aplicación de las vacunas. Para los años 2021 y 2022 los mayores montos del presupuesto van al rubro de adquisición de vacunas, con casi 4 mil millones de soles en el primero de estos años y 2.3 mil millones para el segundo, representando el 45% y el 43% del total presupuestado, respectivamente. El otro rubro importante de gasto en esos años lo constituye el pago de personal de salud, lo que incluye la cobertura del seguro de vida, con montos de 3.1 mil millones para el 2021 y 2.1 mil millones para el 2022.

### Costo de las vacunas

En el 2021, el Perú logró adquirir vacunas por un monto de 1,185 millones de soles para ser pagados a distintos laboratorios, para lo cual recurrió a un préstamo por US\$ 500 millones con el Banco Mundial. Según la sustentación de la operación hecha por el MEF, el costo por dosis va de los 24.3 a 59.1 soles, según la tabla siguiente:

Tabla. Costo estimado por dosis de vacuna según proveedor			
Proveedor	COVAX	Pfizer	Moderna
Costo total (\$7 )	216,552,367	933,520,534	251,741,970
Dosis	5,108,090	15,790,170	10,368,200
Costo por dosis (\$/ )	42.4	59.1	24.3

Fuente: Congreso de la República del Perú (2022) Dictamen del proyecto de ley 2664/2021-PE  
Elaboración propia

En cuanto al origen de los fondos usados para la respuesta a la pandemia, el bajo nivel de recaudación del Estado ha llevado a que gran parte de los recursos provengan de endeudamiento público. Es así que, el 52% del total se financió con recursos propios del Estado y el 48% con deuda a través de préstamos y emisión de bonos.

## DISTRIBUCIÓN FISCAL Y AFECTACIÓN DE PROGRAMAS O ÁREAS DE SALUD DURANTE LA PANDEMIA

Entre los años 2018 y 2022, el sector Salud tuvo un incremento de 11.4% en sus gastos en términos reales (descontando la inflación), aunque sin considerar los recursos para enfrentar la pandemia, el presupuesto solo se incrementó en 8.1%. Además, la pandemia ha tenido definitivamente un impacto en la distribución de los recursos al interior del sector Salud, con programas que han sido afectados más que otros y que tienen un impacto en la vida de las personas que dependen de ellos.

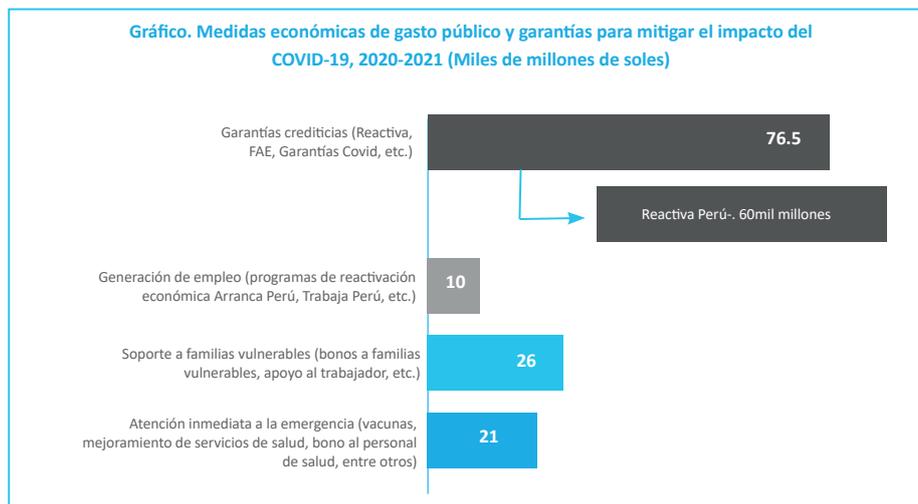
Entre estos tenemos al Programa Articulado Nutricional, el cual ha perdido peso entre el 2018 y el 2022, con un monto de apenas 1,000 millones de soles en el 2022 cuando el mayor gasto lo tuvo en el 2021 con 2.7 mil millones. El otro programa de importancia es el de Salud materno neonatal, el cual mantiene un monto más o menos estable de unos 2 mil millones, aunque con menor peso en el presupuesto total ejecutado a través de los años.

Otros programas que han perdido peso en el total ejecutado en el periodo son TBC-VIH/SIDA, Enfermedades Metaxénicas y Zoonosis, Prevención y Control del Cáncer y la Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias. Mientras, programas como Control y Prevención de Salud Mental han ganado peso en el presupuesto, y otros como Productos específicos para el desarrollo infantil temprano han aparecido recién en el 2022, con un presupuesto bastante importante de S/ 1,555 millones.

## USO DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LA PANDEMIA

Durante la pandemia se tuvo que atender no solo la emergencia sanitaria, sino también los problemas sociales y económicos que se generaron, aunque con distinto énfasis. Mientras la población sufría por la falta de oxígeno, pocas camas UCI, e insuficiente protección social, algunos sectores se vieron beneficiados con programas de ayuda, aunque no los necesitaban. Un ejemplo es el programa Reactiva Perú, para el cual se destinaron unos 60 mil millones de soles en garantías crediticias, de los cuales, en gran medida, se beneficiaron las grandes empresas. Este monto equivale casi al total de recursos gastados por el gobierno durante los años 2020 y 2021 (alrededor de 57 mil millones de soles) en atender el impacto del COVID: 10 mil millones dirigidos a la generación de empleo, 26 mil millones en dar soporte a las familias vulnerables y 21 mil millones en gastos relacionados a la emergencia, incluyendo vacunas.

2 MEF (2021). Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025



Fuente: MEF / Elaboración propia

## COOPERACIÓN REGIONAL Y COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SANITARIAS

Los países actuaron de manera unilateral tanto en la búsqueda de recursos materiales y humanos como en las negociaciones por el acceso a las vacunas. Esta falta de coordinación y de articulación de políticas que ayudasen a controlar la pandemia y sus efectos sociales y económicos también se visualizó a nivel de bloques o espacios de integración en la región.

También se ha visibilizado nuestra dependencia de las manufacturas importadas, especialmente en medicamentos, insumos y productos médicos, así como la producción de vacunas. Se requiere impulsar tanto a nivel nacional como regional la investigación y desarrollo tecnológico que garantice la producción de estos bienes y el desarrollo de cadenas regionales de valor en estas industrias.

Resulta fundamental fortalecer la integración regional como una plataforma estratégica que propicie el diseño y adopción de políticas regionales no solo en materia económica y facilitación de comercio, sino en políticas sociales y sanitarias que generen bienestar.

## REFORMA FISCAL PARA TENER MEJOR ATENCIÓN EN SALUD, SERVICIOS BÁSICOS Y PROTECCION SOCIAL

Debido a la evasión y elusión fiscal nuestro país ha dejado de recaudar 48 mil millones de soles en el 2021 (MEF, 2022)<sup>3</sup>, con los cuales se pudo cubrir 1.7 veces el presupuesto asignado al sector salud en dicho año. Del mismo modo, los beneficios tributarios le costaron al Estado 15.9 mil millones de soles en 2021 (SUNAT, 2021)<sup>4</sup>, recursos con los que se pudo implementar 3,180 Centros de Salud del Primer Nivel de Atención o haber construido 80 hospitales de segundo y tercer nivel de atención. El uso de paraísos fiscales genera una pérdida potencial de ingresos tributarios al país equivalente a 2.9 mil millones de soles anuales (TJN, 2021)<sup>5</sup>, equivalente a la instalación de 5,480 plantas de oxígeno.

**Tabla: Recursos perdidos en 2021 a causa del abuso tributario, uso de guaridas fiscales, gastos tributarios y su uso potencial en el sector salud**

	Evasión y elusión fiscal	Gasto Tributario (incentivos fiscales)	Uso de guaridas Fiscales	Impuesto a la riqueza	Corrupción
Recursos que se pierden (en miles de millones de soles)	48	15.9	2.91	13.58	24.2
Los recursos que se pierden se podrían emplear para:					
Financiar el Gasto público en salud (1)	177%	59%	11%	50%	89%
Nº de Centros de Salud de 1er Nivel de Atención (2)	9,600	3,180	582	2,716	4,840
Nº Hospitales – Segundo y tercer nivel de atención (3)	240	80	15	68	121
Nº Plantas de oxígeno medicinal (4)	90,395	29,944	5,480	25,574	45,574
Nº Servicios de emergencia por un año (5)	55,096	18,251	3,340	15,588	27,778
Nº de dosis de la Vacuna contra el Covid-19 – mecanismo COVAX (6)	1,132,075,472	375,000,000	68,632,075	320,283,019	570,754,717

Nota:

(1) El presupuesto público asignado y ejecutado por la función salud ascendió a S/ 27,163,744,590

(2) Costo de implementación de Centro de Salud (1er Nivel de Atención): S/. 5,000,000

(3) Hospitales – Segundo y tercer nivel de atención: 200,000,000

(4) Planta de oxígeno medicinal: S/. 531,000

(5) Nº Servicio de emergencia por un año ( compuesto por 12 profesionales: 2 Intensivistas, 5 Enfermeras intensivistas, 5 técnicos en enfermería): S/. 871,200

(6) Costo de la Vacuna contra el Covid -19 bajo el mecanismo COVAX: S/. 42.4

Fuente: MEF, Contraloría General de la República (2021) Dictamen del proyecto de ley 2664/2021-PE

3 MEF (2022). Marco Macroeconómico Multianual 2023-2026.

4 SUNAT (2021). Principales Gastos Tributarios para el año 2022.

5 Country profile: Peru. Obtenido de <https://taxjustice.net/country-profiles/peru/>

Nuestro país necesita una reforma tributaria justa que permita mejorar la recaudación de forma progresiva en la que paguen más los que tienen y ganan más y recuperar los recursos que se pierden por el gasto tributario, así como por el fraude y abuso tributarios.

Estas reformas implican: i) Gravar a las grandes fortunas, las herencias, las rentas de capital, etc.; ii) Impuesto a las sobreganancias empresariales y mejoras en la aplicación de las regalías extractivas; iii) Impuestos verdes, impuesto al carbono; iv) Eliminar los incentivos fiscales dañinos o que no generan beneficios para la sociedad; y v) atacar la evasión y elusión que se da dentro del país así como la que cruza nuestras fronteras hacia paraísos fiscales y centros financieros *offshore*, fortaleciendo la fiscalización y atacando los flujos financieros ilícitos.

## CONCLUSIONES

- La pandemia obligó al Estado peruano a asignar más recursos para la Salud, pero sigue siendo poco para la magnitud de las brechas que hay que cubrir. El nivel de gasto en salud respecto al PBI se mantiene en alrededor del 3%, casi la mitad de los niveles establecidos internacionalmente como mínimos (6% del PBI).
- El presupuesto de la función Salud pasó de representar el 11.5% del total del presupuesto en 2019 al 13.5% en 2022, usado para mejorar infraestructura, comprar equipos, contratar personal y adquirir vacunas, aunque esto no fue suficiente.
- La caída en la actividad económica y en la recaudación de impuestos llevó a que gran parte de los gastos se cubrieran con endeudamiento público, lo cual nos deja en una situación fiscal precaria debido a los pagos que hay que hacer en años venideros.
- El manejo de los recursos en pandemia reveló inequidades, como el apoyo a Reactiva Perú, el cual recibió montos para garantías crediticias —en su gran mayoría para grandes empresas— por un valor de 60 mil millones, el equivalente al 8% del PBI, mientras el apoyo con subsidios a familias vulnerables fue menos de la mitad de ese monto.
- Nuestro sistema tributario permite que la recaudación recaiga en los sectores menos pudientes porque aquellos con más recursos tienen las posibilidades de no pagar o pagar menos impuestos, mientras los servicios que brinda el Estado son insuficientes y de mala calidad por la insuficiente asignación de recursos.
- Cuando se habla de impuestos también se habla de un tema que envuelve la política y los poderes económicos. Por ello, este tema debe tornarse en algo cotidiano para que las masas lo discutan, se apropien y lo planteen como parte de la agenda política.

## RECOMENDACIONES

- Es obligación de los Estados de procurar recaudar lo más posible en impuestos para dar atención a las necesidades y derechos de la población, pero de una manera justa y equitativa que contribuya a reducir las brechas de desigualdad.
- Mejorar la recaudación y recuperar los recursos que se pierden debido al fraude y abuso tributarios implica: gravar los grandes patrimonios, mayores tasas a las ganancias de capital, aplicar impuestos a las sobreganancias, impuestos verdes y al carbono, mejorar la fiscalización y control de los contribuyentes, cooperación en materia tributaria.
- Vigilancia cercana del uso y gestión de los recursos para conocer si son dirigidos hacia las prioridades establecidas y para ello debe haber una apertura a la participación ciudadana en todas las fases (planificación, presupuesto, ejecución y evaluación), así como una absoluta transparencia y rendición de cuentas de parte del Estado.
- La integración regional de los países de América Latina debe servir como una plataforma estratégica que propicie la coordinación y cooperación para llevar adelante políticas sociales y sanitarias que generen bienestar social e impulsen al mismo tiempo un desarrollo económico sostenible y equitativo.