

**El sistema tributario en
Perú y el financiamiento
de educación entre el
2015 y 2021**

Proyecto:
“Justicia fiscal y derecho humano a la
Educación: Diagnóstico, participación e
incidencia en América Latina y el Caribe”



DOCUMENTO DE TRABAJO N° 10

El sistema tributario en Perú y el financiamiento de educación entre el 2015 y 2021¹

Gustavo Avila Palomino²

Abril, 2023

¹ Este trabajo es parte del Proyecto: "Justicia fiscal y derecho humano a la Educación: Diagnóstico, participación e incidencia en América Latina y el Caribe", coordinado por la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd), Red de Justicia Fiscal para América Latina y el Caribe (RJFLAC) y la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), auspiciado Open Society Foundation.

² Consultor. Grupo Nacional Presupuesto Público

Índice

INTRODUCCIÓN	7
I. ESTRUCTURA DEL SISTEMA FISCAL	9
1.1 Tipos de impuestos.....	13
1.2 Análisis de los impuestos: progresividad vs. regresividad, beneficios fiscales, etc.	16
1.3 Abuso fiscal: evasión y elusión fiscal	16
II. REFORMAS FISCALES	22
2.1 Principales reformas fiscales.....	23
III. FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO	31
3.1 Cómo se financia el sistema educativo.....	37
3.2 Financiamiento público vs privado.....	39
3.2 Financiamiento Nacional vs subnacional	43
3.3 Análisis del presupuesto de Educación.....	45
3.4 Necesidades de financiamiento para educación.....	46
IV. PRINCIPALES COMPROMISOS ASUMIDOS	49
V. PROPUESTAS DE FINANCIAMIENTO	51
5.1 Recuperación de ingresos fiscales.....	51
5.2 Flujos financieros ilícitos.....	53
5.3 Gasto Tributario	53

Gráficos

Gráfico 1. Estructura Sistema Público No Financiero.....	9
Gráfico 2. PBI Perú y factores de influencia.....	11
Gráfico 3. Ingresos del Gobierno General, soles 2010 (En millones).....	12
Gráfico 4. Ingresos del Gobierno General, dólares 2010 (En millones).....	12
Gráfico 5. Nivel de incumplimiento de IGV y evasión de IR (En porcentaje).....	17
Gráfico 6. Gastos Tributarios 2011 – 2021. Millones Soles 2010.....	18
Gráfico 7. Gastos Tributarios 2011 – 2021. Millones Dólares 2010.....	18
Gráfico 8. Gastos Tributarios 2011 – 2021 según sector beneficiario. Millones Soles 2010	19
Gráfico 9. Gastos Tributarios 2011 – 2021 según sector beneficiario. Millones Dólares 2010.....	19
Gráfico 10. Gastos Tributarios 2011 – 2021 según tributo. Millones Soles 2010.....	20
Gráfico 11. Gastos Tributarios 2011 – 2021 según tributo. Millones Dólares 2010.....	21
Gráfico 12. Presión tributaria e ingresos totales como % del PBI. 2006 – 2021.....	22
Gráfico 13. América Latina y el Caribe: Presión tributaria, 2018.....	23
Gráfico 14. Proyección de no recaudación en el 2021.....	29
Gráfico 15. Estructura de recaudación según segmento de contribuyentes.....	30
Gráfico 16. Perú: Gasto público en educación (como % del PBI) 2000 – 2021.....	31
Gráfico 17. Gasto público en educación (como % del PBI) 2011 - 2019.....	32
Gráfico 18. Perú: Presupuesto público de educación (como % del Presupuesto total) 2000 - 2021.....	32
Gráfico 19. Gasto público en educación (como % del PBI) 2011 – 2019.....	33
Gráfico 20. Presupuesto para Educación respecto al Presupuesto Total y para el Presupuesto para Gasto Social. Al cierre del periodo. 2011 – 2021.....	34
Gráfico 21. Presupuesto para Educación respecto al Presupuesto Total, Ingresos Totales y el Presupuesto para Gasto Social. 2011 – 2021.....	35
Gráfico 22. Gasto por alumno, niveles inicial, primaria y secundaria. 2010 – 2021.....	42
En dólares 2010.....	42
Gráfico 23. Gasto por alumno, nivel secundario (% del PBI per cápita).....	42
Gráfico 24. Distribución del Presupuesto entre nivel nacional y subnacional, según presupuesto de apertura y cierre. 2015 – 2016_En porcentaje.....	44
Gráfico 25. Avance en la ejecución del presupuesto para Educación según nivel de gobierno. Final de periodo. 2015 – 2016_En porcentaje.....	45
Gráfico 26. Avance en la ejecución del presupuesto para Educación según genérica de gasto. Final de periodo. 2015 – 2016.....	46

Gráfico 27. Distribución del Presupuesto según rubro de gasto.....	48
Gráfico 28. Densidad poblacional vs Gasto por alumno de primaria, según departamento, 2020 – 2021.....	50
Grafico 29. Recaudación mensual. 2015 – 2022 (agosto), En millones de soles.....	51

TABLAS

Cuadro 1. Ingresos del Gobierno General según tipo agregado, soles 2010_En millones	13
Cuadro 2. Ingresos del Gobierno General según tipo agregado, dólares 2010_En millones	13
Cuadro 3. Ingresos del Gobierno General según tipo desagregado, soles 2010. En millones.....	15
Cuadro 4. Ingresos del Gobierno General según tipo desagregado, dólares 2010. En millones.....	15
Cuadro 5. Número de docentes de Educación Pública.....	36
Cuadro 6. Número de alumnos de Educación Pública	36
Cuadro 7. Número de locales de Educación Pública.....	36
Cuadro 8. Desagregación del Presupuesto Total de Apertura 2015 – 2021_En porcentaje	38
Cuadro 9. Desagregación del Presupuesto para Educación de Apertura. 2015 – 2021 En porcentaje	39
Cuadro 10. Gasto en Educación según fuente de financiamiento 2015 - 2021_ En porcentaje	40
Cuadro 11. Gasto para educación pública y privada. Gasto en dólares 2010.....	41
Cuadro 12. ¿Razones por las que un empleador o trabajador independiente es informal?	52

Recuadros

Recuadro 1: Sobre la inafectación del IGV a las instituciones educativas cuando importan o prestan servicios.....	20
Recuadro 2: Solicitud de Facultades Legislativas por parte del Ejecutivo.....	26

SIGLAS

BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CTS	Compensación por Tiempo de Servicios
ELECTROPERU	Empresa Eléctrica del Perú
ESCALE	Estadística de la Calidad Educativa
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
IGV	Impuesto General a las Ventas
IR	Impuesto a la Renta
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINEDU	Ministerio de Educación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PETROPERÚ	Petróleos del Perú
PBI	Producto Bruto Interno
RDR	Recursos Directamente Recaudados
RROO	Recursos Ordinarios
SPNF	Sector Público No Financiero
SEDAPAL	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria

INTRODUCCIÓN

Los ingresos del gobierno general muestran una reducción desde mediados de la década pasada. Factores internacionales (reducción de cotizaciones internacionales de los commodities, reducción de impulsos fiscales, menor dinámica económica de nuestros socios comerciales) y medidas orientadas a sacrificar los ingresos en pos de la reactivación económica, impactaron negativamente en los ingresos percibidos.

La estructura de ingresos continúa siendo regresiva, debido a la importancia de los impuestos indirectos, y la misma no abarca un espectro mayor debido a factores como la alta informalidad y debilidades en cuanto al esfuerzo de llegar a una mayor escala. Asimismo, la misma estructura presenta esquemas de beneficios y exoneraciones que impactan en la recaudación, en adición a las prácticas elusivas que también tiene un alto costo. El conjunto de estos factores representa alrededor de 8,3% del PBI, que de acuerdo a cálculos oficiales son aproximadamente S/ 70 000 millones que el estado peruano deja de percibir.

En el contexto de una menor presión tributaria, los esfuerzos no se orientaron a llevar a cabo una reforma, sino más bien modificaciones cuyo fin más inmediato era la reactivación económica vía la reducción de impuestos. De manera posterior, las medidas se orientaron a masificar el uso de comprobantes de pago, a mejorar la fiscalización tributaria y a buscar orientar mejor los beneficios tributarios. Estos esfuerzos presentaron relativo éxito, aunque nuestro país continúa aún rezagado en comparación al promedio regional, y bastante lejos aún de países de la OCDE.

Es en dicho contexto donde el presupuesto para Educación no solo ha mantenido su participación, sino que se ha incrementado. En esa línea, la brecha respecto al objetivo del 6% del PBI se ha ido cerrando y su participación en el presupuesto se ha establecido con tendencia creciente; aunque cuando se mira el presupuesto con enfoque social, su crecimiento no ha sido mayor, entendiéndose una mayor disposición de recursos para salud y protección social.

El presupuesto tiene un fuerte componente de recursos ordinarios, que son principalmente tributos de recaudación central, y que van a cubrir el principal componente del gasto que es el gasto de personal, que con mayor detalle es el que se destina para cubrir el gasto de personal del magisterio, que es gestionado por los gobiernos regionales, dejando a las entidades del gobierno regional en su mayor parte a cargo del gasto en inversión. El pago del personal administrativo, personal CAS, profesionales y técnicos, a los que se les suma las subvenciones financieras y las sentencias judiciales, llegan a superar el 72%. Así, el presupuesto es altamente corriente, muy impactado por las decisiones de mejora para el personal. Orientar el presupuesto dependerá mucho de donde y como se mueve el gasto de personal.

Asignar presupuesto para educación parece no tener una vinculación con la disponibilidad de menores recursos, más si estos no tienen una relación con la posibilidad de pagar impuestos. El ciudadano no paga impuestos no porque no puede, sino porque no siente que los mismos generan un beneficio inmediato. En el camino, la mala gestión o la corrupción terminan siendo obstáculos para la generación de mayores ingresos. Así, la línea de esfuerzo esencial debe estar orientada a que los recursos que los ciudadanos aportan se transformen finalmente en servicios de calidad, como lo es o lo debe ser el servicio educativo.

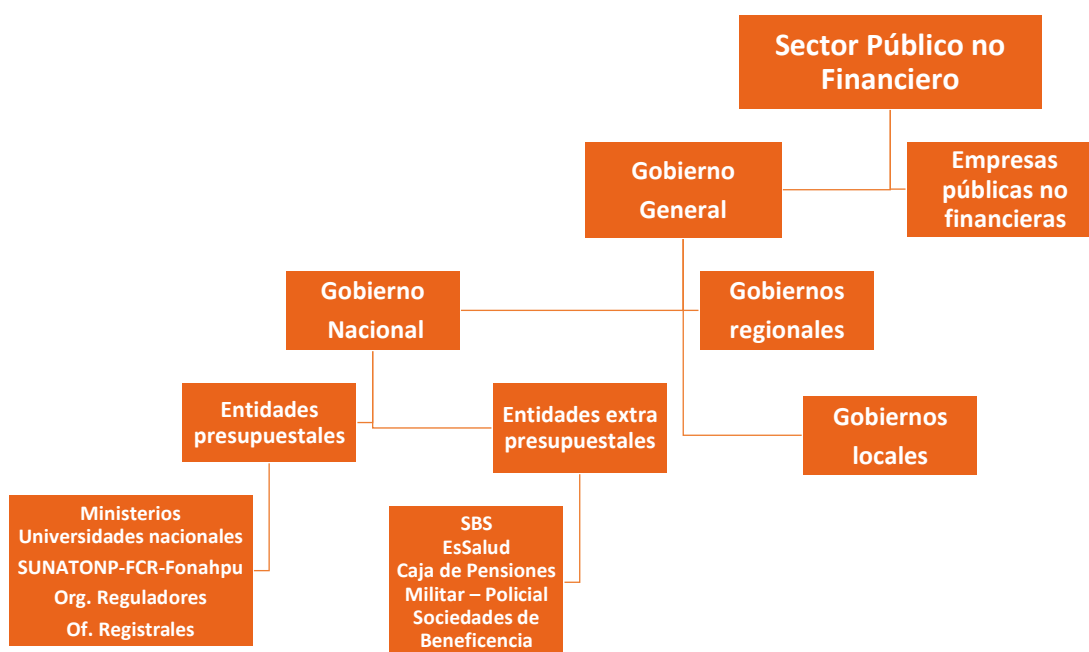
I. ESTRUCTURA DEL SISTEMA FISCAL

Los ingresos fiscales son los que recauda el Estado para el funcionamiento de su aparato público, el mismo que brinda bienes y servicios a la población.

De acuerdo con la guía Metodológica de la Nota Semanal del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), las finanzas públicas hacen referencia a la evolución de las operaciones que realizan las diferentes instituciones del Sector Público No Financiero³ (SPNF), que está conformado por la agregación consolidada de las entidades que conforman el *Gobierno General* y las *empresas públicas no financieras*⁴.

El gobierno general está conformado por las entidades del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, donde el gobierno nacional comprende a todas las entidades incluidas en el presupuesto público y también extra – presupuestales⁵. Por su parte, las empresas públicas no financieras incluyen a Petroperú, Sedapal, Electroperú, empresas regionales de electricidad y otras empresas (FONAFE, empresas bajo el ámbito de FONAFE y empresas municipales).

Gráfico 1. Estructura Sistema Público No Financiero



Fuente: Guía Metodológica de la Nota Semanal - BCRP

³ <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Guia-Metodologica/nota-semanal/Guia-Metodologica-09.pdf>

⁴ Por definición, se excluye al Banco de la Nación, Corporación Financiera de Desarrollo-COFIDE, Fondo Mivivienda y Agrobanco que son empresas públicas financieras.

⁵ (Seguro Social del Perú-EsSalud, Superintendencia de Banca, Seguros y AFP-SBS, Caja de Pensiones Militar-Policial y beneficencias públicas)

Los ingresos que obtienen las empresas públicas no financieras son parte de “su negocio”; es decir, son ingresos que forman parte de su estructura de funcionamiento, y no pueden ser considerados en su totalidad como ingresos para el fisco. Las utilidades de estas empresas estatales son consideradas como ingresos para el gobierno general.

Los ingresos del gobierno general sí son mayormente ingresos para el fisco, y en la mayoría de los casos son producto de impuestos, tasas, contraprestaciones, regalías, contribuciones sociales, entre otros. Por tal motivo, son estos los recursos que consideraremos en adelante.

La información sobre ingresos del gobierno general es reportada por las estadísticas del BCRP, y es de allí de donde se tomará la información. La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) registra información a nivel de gobierno central, el cual está incluido dentro de los ingresos del gobierno general.

Los ingresos del gobierno general

Los ingresos del gobierno general presentaron una reducción a partir de mediados de la década pasada, para luego empezar a recuperarse. La reducción se debió principalmente a las menores cotizaciones internacionales de nuestros productos de exportación (principalmente mineros), a la menor dinámica económica de nuestros socios comerciales, y al retiro de los impulsos fiscales de países como Estados Unidos y de la Unión Europea. Estos efectos impactaron en nuestra dinámica económica y evidentemente en la recaudación entre los años 2015 – 2021.

Respecto a los términos de intercambio, estos están fuertemente influidos por las cotizaciones de nuestros principales productos de exportación, que son minerales como el cobre y el oro. Para tener una idea, los minerales explicaron en promedio el 60% de nuestras exportaciones, y en particular el cobre (33% del total) y el oro (13%). El cobre presentó una reducción de hasta 40% en el periodo 2015 – 2021 en comparación al periodo 2010 – 2015, mientras que el oro mostró una reducción de hasta 25% en el mismo periodo. Las cotizaciones de nuestros minerales empezaron a recuperarse desde el 2020.

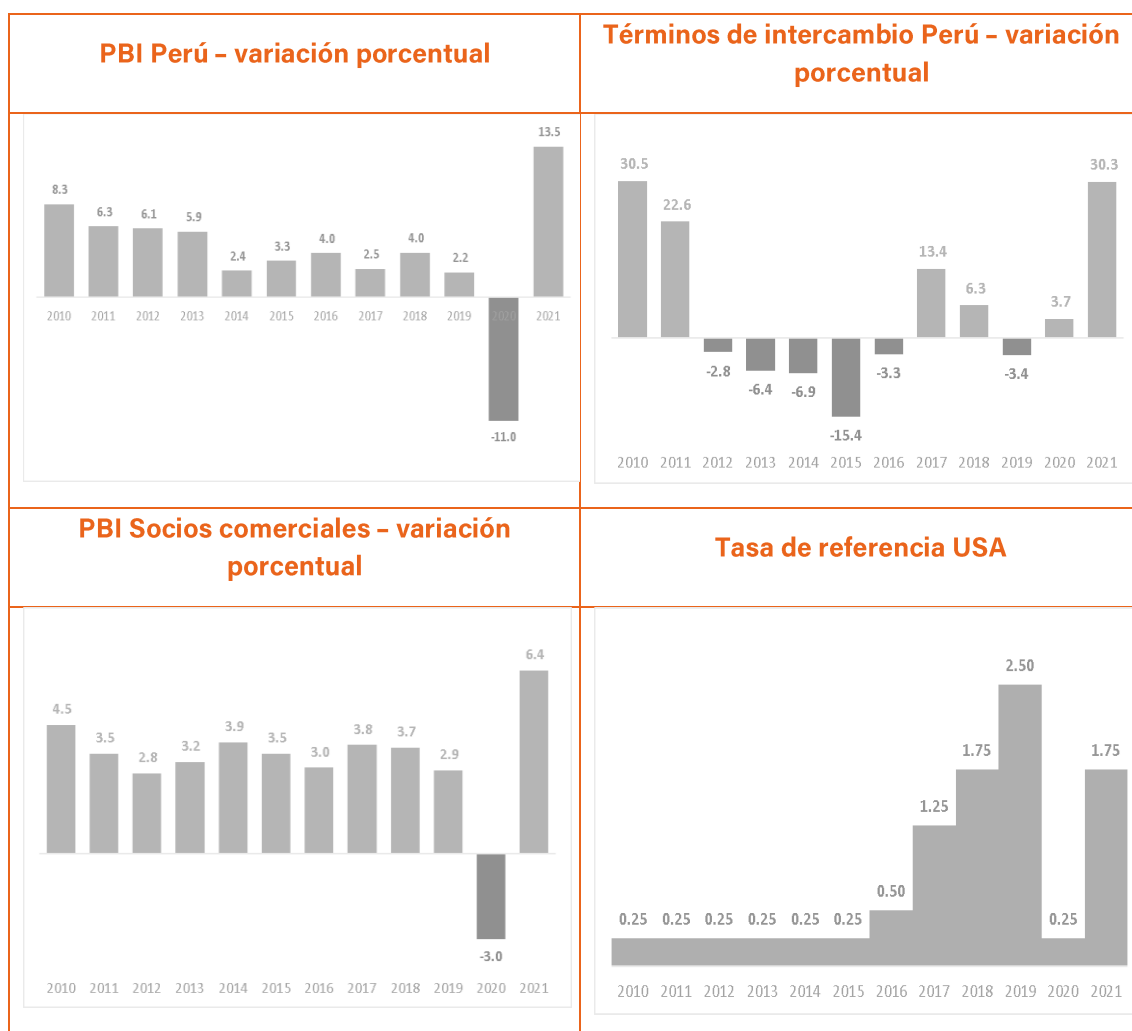
El desenvolvimiento económico de nuestros principales socios comerciales también tuvo un impacto en nuestra economía, y por ende en la recaudación. Dichos socios han presentado ciclos de subidas y bajadas en los últimos años, aunque sin presentar las tasas de crecimiento mostradas en la primera década del presente milenio. Entre los años 2017 a 2020, nuestros socios comerciales mostraron una tendencia decreciente. En particular, la economía de China ya no crece a tasas por encima del 10%, sino que ahora se ubica en un promedio del 6%.

Asimismo, los impulsos fiscales fueron retirándose paulatinamente. Por ejemplo, la tasa de referencia de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED), que se mantuvo en 0,25 entre 2008 – 2015, fue elevándose hasta 2,5 en el 2019. Esto generó que parte de los flujos de inversión se reorienten desde economías emergentes, como la de Perú, hacia Estados

Unidos u otras economías que tomaron la misma medida. Como consecuencia, también hubo un impacto en el desarrollo de nuestra economía.

Así, el PBI del Perú muestra una tendencia decreciente desde el 2008. Si bien ha mostrado una recuperación desde el 2015, esta se ubica lejos de los promedios mostrados en la década anterior. El promedio de crecimiento entre 2016 – 2019 fue la mitad del logrado en el periodo 2010 – 2013, lo cual da una idea clara de cuánto se ha reducido la dinámica.

Gráfico 2. PBI Perú y factores de influencia



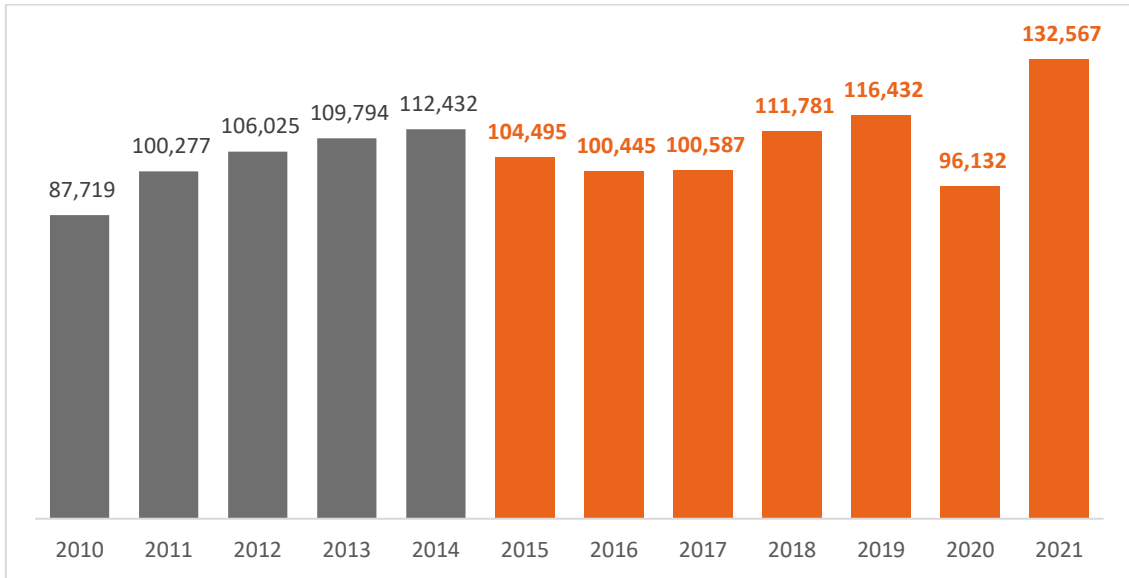
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú / Reserva Federal USA

Los ingresos del gobierno general, al valor del 2010, mostraron un decrecimiento entre 2015 y 2017, para luego mostrar una recuperación entre 2018 – 2019. Así, entre los años 2015 – 2019, mostraron una tendencia de recuperación, pasando de S/ 104 495 millones en el 2015 a S/ 116 432 millones en el 2019.

La figura cambia cuando tomamos los valores con base a los dólares del 2010, donde los ingresos muestran un decrecimiento desde el 2012 – 2013, explicado en parte a la devaluación de la moneda nacional de hasta 47% en dicho periodo. En el 2013 - 2014, los

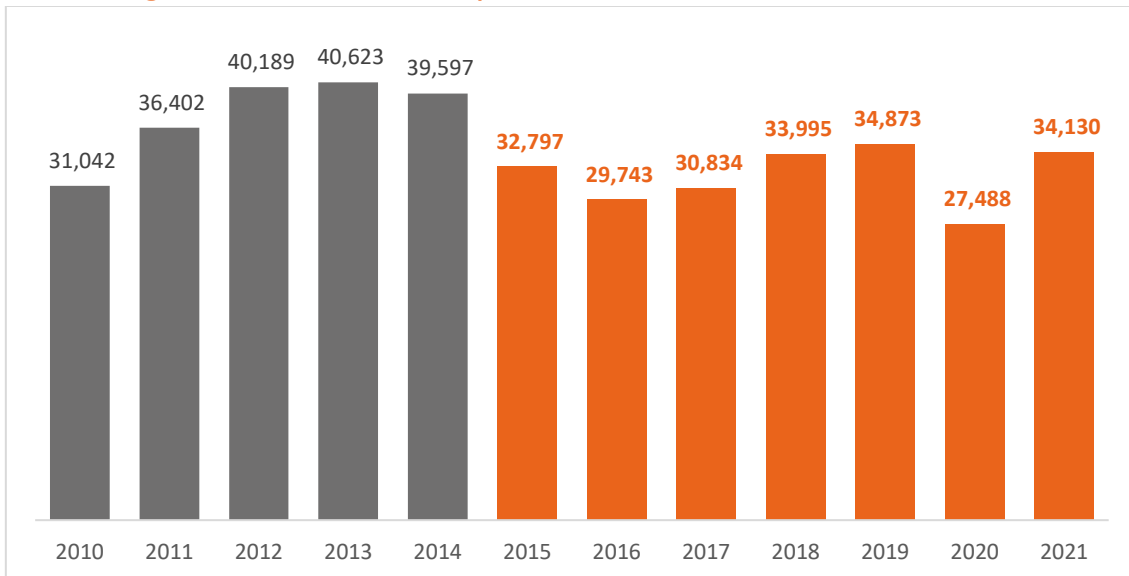
ingresos en promedio ascendieron a US \$40 000, descendiendo hasta poco más de US \$34 100 millones en el 2021.

Gráfico 3. Ingresos del Gobierno General, soles 2010 (En millones)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

Gráfico 4. Ingresos del Gobierno General, dólares 2010 (En millones)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

1.1 Tipos de impuestos

Los ingresos del gobierno general provienen principalmente de la recaudación por Impuesto General a las Ventas (IGV) y del Impuesto a la Renta⁶ (IR), que en conjunto explican en promedio el 70% del total de ingresos. El IGV en promedio explica el 41% del total de ingresos, y el IR el 30%. Los otros ingresos no tributarios explican en promedio el 14%, y están compuestos por las regalías petroleras, mineras y gasíferas, además del canon petrolero y otros ingresos.

Cuadro 1. Ingresos del Gobierno General según tipo agregado, soles 2010 (En millones)

Año	IGV	IR	Otros ingresos no tributarios	Otros ingresos tributarios	Contribuciones a Essalud y ONP	ISC	Imp. a las importaciones	Docum. valorados
2010	35 536	25 802	13 792	6098	7 967	4668	1803	-7 947
2011	39 585	32 930	15 733	6676	8 883	4620	1352	-9 501
2012	41 084	34 774	16 120	8321	9 590	4587	1424	-9 875
2013	43 406	33 143	16 196	10 315	10 433	4972	1548	-10 219
2014	44 197	35 248	15 769	9588	10 945	4507	1571	-9 394
2015	43 862	29 496	13 954	9155	11 769	4665	1506	-9 912
2016	43 195	30 506	13 031	9096	11 871	4838	1316	-13 408
2017	43 491	29 254	14 521	9112	11 727	5026	1152	-13 697
2018	47 567	32 616	14 867	10 478	12 735	5379	1140	-13 003
2019	48 696	33 752	15 955	11 241	13 236	6301	1092	-13 842
2020	41 632	28 692	12 315	8 330	12,005	5203	871	-12 917
2021	56 306	39 564	16 346	13 982	13,016	6588	1056	-14 292

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

Cuadro 2. Ingresos del Gobierno General según tipo agregado, dólares 2010 (En millones)

Año	IGV	IR	Otros ingresos no tributarios	Otros ingresos tributarios	Contribuciones a Essalud y ONP	ISC	Imp. a las importaciones	Docum. valorados
2010	12 576	9131	4881	2158	2819	1652	638	-2812
2011	14 370	11 954	5711	2424	3225	1677	491	-3449
2012	15 573	13 181	6110	3154	3635	1739	540	-3743
2013	16 060	12 262	5992	3816	3860	1840	573	-3781
2014	15 566	12 414	5554	3377	3855	1587	553	-3309
2015	13 767	9258	4380	2873	3694	1464	473	-3111
2016	12 790	9033	3859	2693	3515	1433	390	-3970
2017	13 332	8968	4451	2793	3595	1541	353	-4199
2018	14 466	9919	4522	3187	3873	1636	347	-3954
2019	14 585	10 109	4779	3367	3964	1887	327	-4146
2020	11 904	8204	3522	2382	3433	1488	249	-3694
2021	14 496	10 186	4208	3600	3351	1696	272	-3680

⁶ Conocido también como Impuesto a los ingresos

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

Una primera constatación es el peso que tiene la recaudación por IGV (o impuesto al valor agregado – IVA), que incluso muestra un mayor peso con el pasar de los años. Entre los años 2010 – 2015, el peso del IGV promedia el 40%, mientras que entre 2016 – 2021 dicho porcentaje se incrementa a 43%. La recaudación del IGV suele estar relacionada a la mayor dinámica económica, en la medida que se dan mayores transacciones, tanto en el mercado interno como en lo relacionado a las importaciones. La menor dinámica económica explica en parte la menor recaudación obtenida.

Respecto al IR, este más bien muestra una tendencia a tener un menor peso respecto de la recaudación total, pues entre 2010 – 2015 llegó a explicar el 33% de los ingresos, mientras que entre 2016 a 2021 se reduce a 30%. El menor peso de los ingresos por IR se explica por la reducción del componente de impuesto a las empresas, donde las compañías mineras presentaron menores utilidades y por ende menor pago de impuestos, además de la reducción de la tasa efectiva. Por su parte, el impuesto a la renta a personas naturales muestra un incremento, producto de las medidas relacionadas al aumento de la base tributaria como la digitalización de los pagos.

Otros ingresos tributarios están relacionados a la recaudación por regalías petroleras, gasíferas y mineras, las cuales están relacionadas directamente a los precios internacionales de dichos productos, que mostraron un descenso desde el 2015 hasta el 2018, cuando mostraron una recuperación. Asimismo, aquí también se consideran las tasas por servicios públicos y las utilidades de empresas públicas, Banco de la Nación y Banco Central de Reserva⁷.

Estos tres rubros comprenden en promedio el 86% del total de ingresos del gobierno general, y su mirada nos permite tener tres apreciaciones iniciales. Primero, el contexto internacional no ha permitido una recuperación más rápida de la recaudación, y las medidas que se han tomado internamente no se han orientado en esa línea. Si bien desde el 2018 a 2021, con excepción del atípico año 2020, se han recuperado los ingresos, estos siguen por debajo de los mostrados en el quinquenio 2010 – 2015. Un segundo aspecto es que la distribución estructural de los ingresos sigue sin modificarse, pues el IGV y el IR siguen representando tanto como lo hacían hace 12 años, siendo llamativo que el IGV sea el más importante, siendo este un impuesto indirecto. Finalmente, como veremos más adelante, las medidas se han orientado en dos aspectos: aumentar la base tributaria y ser menos dependientes a coyunturas internacionales, habiéndose logrado establecer algunas medidas en la primera línea, más que en la segunda. Otro aspecto orientador ha sido en construir las bases para que sean más los impuestos directos, como el impuesto a la renta, los que tengan un mayor peso.

⁷ Guía Metodológica de la Nota Semanal del Banco Central de Reserva del Perú.

Cuadro 3. Ingresos del Gobierno General según tipo desagregado, soles 2010. En millones

AÑO	INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO GENERAL																				
	INGRESOS TRIBUTARIOS												INGRESOS NO TRIBUTARIOS							TOTAL	
	Total	Impuesto a la Renta				Impuestos a las Importaciones	IGV			ISC		Otros Ingresos Tributarios	Documentos Valorados	Total	Contribuciones a Salud y ONP	Regalías petroleras, gasíferas y mineras	Canon Petrolero	Otros ingresos			
Total		Personas Naturales	Personas Jurídicas	Regularización	Total		Interno	Importaciones	Total	Combustibles	Otros										
2010	65 961	25 802	6285	16 428	3 089	1803	35 536	19 629	15 908	4668	2410	2258	6098	-	7 947	21 758	7967	2523	1,840	9,429	87,719
2011	75 661	32 930	7766	20 987	4 176	1352	39585	21 571	18 013	4620	2185	2436	6676	-	9 501	24 615	8883	3678	2,617	9,438	100,277
2012	80 315	34 774	8461	21 855	4 458	1424	41084	22 895	18 189	4587	2004	2583	8321	-	9875	25 710	9590	2658	2,714	10,748	106,025
2013	83 165	33 143	9213	20 799	3 131	1548	43 406	24 657	18 749	4972	2270	2702	10 315	-	10 219	26 629	10 433	2609	2,728	10,859	109,794
2014	85 717	35 248	9562	21 971	3 715	1571	44 197	25 220	18 977	4507	1792	2715	9588	-	9 394	26 714	10 945	2367	2,541	10,862	112,431
2015	78 771	29 496	8962	17 439	3 095	1506	43 862	25 815	18 047	4665	1876	2788	9155	-	9 912	25 723	11 769	1412	1,377	11,165	104,494
2016	75 543	30 506	9147	18 240	3 119	1316	43 195	25 445	17 750	4838	1986	2852	9096	-	13 408	24 902	11 871	1424	1,058	10,549	100,445
2017	74 339	29 254	9114	16 253	3 888	1152	43 491	25 560	17 931	5026	2073	2954	9112	-	13 697	26 247	11 727	1978	1,220	11,322	100,586
2018	84 178	32 616	9781	17 843	4 993	1140	47 567	27 541	20 026	5379	2011	3368	10 478	-	13 003	27 603	12 735	2380	1,639	10,849	111,781
2019	87 240	33 752	10 596	18 276	4 879	1092	48 696	29 056	19 640	6301	2463	3838	11 241	-	13 842	29 192	13 236	2102	1,294	12,560	116,432
2020	71 811	28 692	9416	15 822	3 455	871	41 632	24 589	17 043	5203	2232	2970	8330	-	12 917	24 321	12 005	1616	855	9,844	96,132
2021	103 204	39 564	11 547	21 500	6 517	1056	56 306	30 719	25 587	6588	2630	3958	13 982	-	14 292	29 363	13 016	4371	1,874	10,101	132,566

Cuadro 4. Ingresos del Gobierno General según tipo desagregado, dólares 2010. En millones

AÑO	INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO GENERAL																				
	INGRESOS TRIBUTARIOS												INGRESOS NO TRIBUTARIOS							TOTAL	
	Total	Impuesto a la Renta				Impuestos a las Importaciones	IGV			ISC		Otros Ingresos Tributarios	Documentos Valorados	Total	Contribuciones a Salud y ONP	Regalías petroleras, gasíferas y mineras	Canon Petrolero	Otros ingresos			
Total		Personas Naturales	Personas Jurídicas	Regularización	Total		Interno	Importaciones	Total	Combustibles	Otros										
2010	23 342	9131	2224	5814	1093	638	12 576	6946	5629	1652	853	799	2158	-	2812	7700	2819	893	651	3,337	31,042
2011	27 466	11 954	2819	7619	1516	491	14 370	7831	6539	1677	793	884	2424	-	3449	8936	3225	1335	950	3,426	36,402
2012	30 443	13 181	3207	8284	1690	540	15 573	8678	6895	1739	760	979	3154	-	3743	9745	3,635	1,008	1,029	4,074	40,188
2013	30 770	12 262	3409	7695	1159	573	16 060	9123	6937	1840	840	1000	3816	-	3781	9852	3860	965	1,009	4,018	40,622
2014	30 189	12 414	3368	7738	1308	553	15 566	8882	6684	1587	631	956	3377	-	3309	9408	3855	834	895	3,825	39,597
2015	24 724	9258	2813	5473	972	473	13 767	8102	5664	1464	589	875	2873	-	3111	8074	3694	443	432	3,504	32,797
2016	22 369	9033	2709	5401	924	390	12 790	7535	5256	1433	588	844	2693	-	3970	7374	3515	422	313	3,124	29,743
2017	22 788	8968	2794	4982	1192	353	13 332	7835	5497	1541	635	905	2793	-	4199	8046	3595	606	374	3,471	30,834
2018	25 601	9919	2975	5426	1519	347	14 466	8376	6091	1636	612	1024	3187	-	3954	8395	3873	724	498	3,299	33,995
2019	26 129	10 109	3174	5474	1461	327	14 585	8703	5882	1887	738	1149	3367	-	4146	8743	3964	629	387	3,762	34,873
2020	20 534	8204	2692	4524	988	249	11 904	7031	4873	1488	638	849	2382	-	3694	6954	3433	462	244	2,815	27,488
2021	26 570	10 186	2973	5535	1678	272	14 496	7909	6587	1696	677	1019	3600	-	3680	7560	3351	1125	483	2,601	34,130

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

1.2 Análisis de los impuestos: progresividad vs. regresividad, beneficios fiscales, etc.

Tomando como base el año 2010, los ingresos de gobierno general aumentan en 51% entre los años 2010 – 2021, pasando de S/ 87 719 millones a S/ 132 566 millones. Este incremento viene mayormente explicado por el aumento de los ingresos tributarios, que en dicho periodo crecen en 53%; y cierra el 2021 en S/ 103 204 millones; mientras que los ingresos no tributarios crecen en 35%, y cierran en S/ 29 363 millones en dicho año.

Los ingresos por IGV muestran un mayor crecimiento (+58%) con respecto a los impuestos a los ingresos (+53%), haciendo no solo que la estructura de impuestos se mantenga, sino que por el contrario sea más regresiva. El impuesto a los ingresos a las personas naturales crece en 84%, mientras que para las personas jurídicas crece en 31%. Como veremos más adelante, las medidas se orientaron a flexibilizar el impuesto a las empresas.

Considerando los valores en dólares del 2010, la figura es más o menos similar. Los ingresos del gobierno general se incrementan en 10%, pasando de US\$ 31 042 millones a US\$ 34 130 millones. Entre los años 2012 – 2013, los ingresos bordearon los US\$ 40 000 millones y descendieron a S/ 27 500 millones, es decir, una reducción de hasta 32%.

Los ingresos por IGV muestran un mayor crecimiento (15%), mientras que el impuesto a la renta incrementa en 12%. En términos reales, los ingresos por impuesto a la renta de empresas decrecen en 5%, mientras que a las personas naturales aumenta en 34%.

1.3 Abuso fiscal: evasión y elusión fiscal

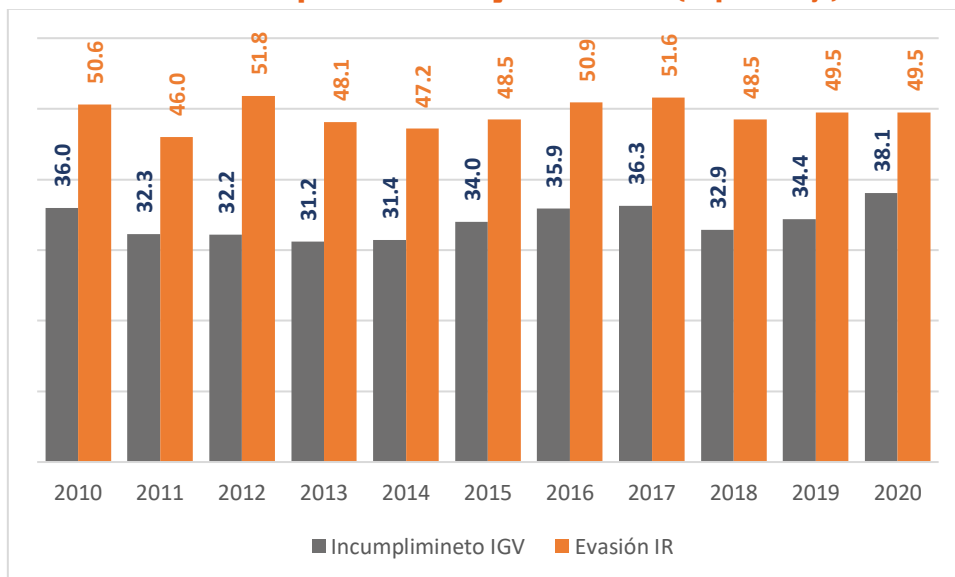
Existe un amplio margen que no es cubierto por nuestro sistema tributario, y por tal razón existe un potencial importante para generar mayores ingresos fiscales. Así, el nivel de incumplimiento del IGV promedia entre 35% y 40%, con tendencia creciente entre los años 2015 – 2021, en tanto que el nivel de evasión del IR promedia el 50% en los últimos años. Esto hace que predomine la recaudación de los impuestos indirectos, lo cual afecta la progresividad del marco tributario⁸.

El incumplimiento del IGV pasó de 34,0% en el 2015 a 38,1% en el 2021, mientras que el nivel de evasión de IR pasó de 48,5% a 49,5% en dicho periodo. Así, estaríamos hablando de S/ 40 000 millones del 2010 (US\$ 10 000 millones), mientras que en caso del IR se dejaría de recaudar S/ 28 100 millones del 2010 (US\$ 7 200 millones). Así, estaríamos

⁸ Marco Macroeconómico Multianual 2017 – 2019. Ministerio de Economía y Finanzas. Abril 2016.

hablando de casi S/ 70 000 millones del 2010, que al cambio representan US\$ 17 200 millones. Es decir, si se llegara a completar la recaudación potencial de IGV e IR, estaríamos elevando la recaudación en más del 50% de manera anual.

Gráfico 5. Nivel de incumplimiento de IGV y evasión de IR (En porcentaje)



Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2017 – 2021. MEF.

El estado peruano deja de percibir ingresos, a consecuencia de mecanismos que reducen la carga fiscal de un grupo particular de contribuyentes. A estos se les denomina Gastos Tributarios, y provienen de créditos, exoneraciones, inafectaciones, reducciones de tasas, deducciones, diferimientos y deducciones. Estos se aplican con el objetivo de alcanzar ciertos objetivos de política económica, entre los cuales están los de incentivar el ahorro, estimular el empleo, proteger la industria nacional, promover el desarrollo regional o incentivar la inversión en un sector determinado⁹.

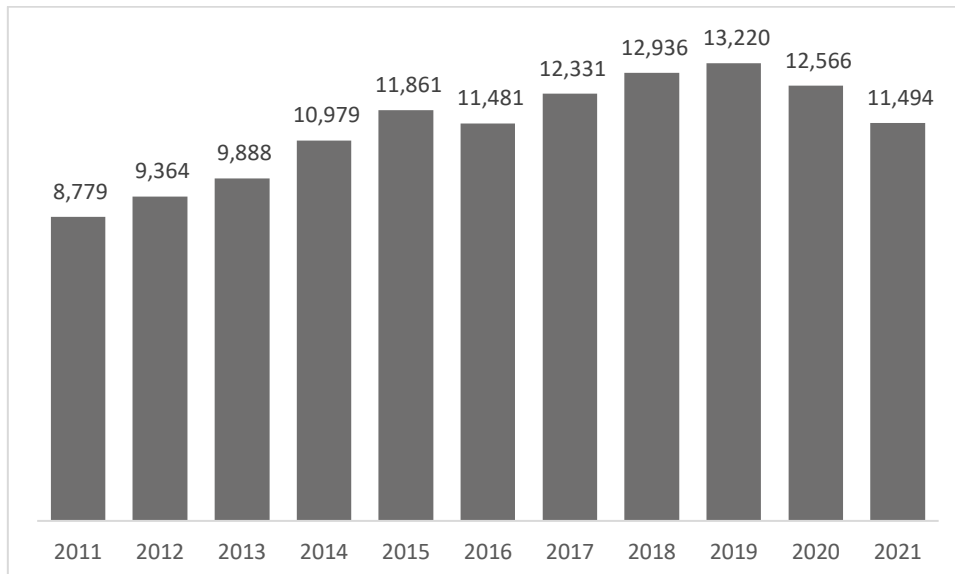
La aplicación de estos mecanismos se suele preferir por encima de esquemas más directos, dada su simplicidad, sus bajos costos administrativos y su flexibilidad. Esto se hace a pesar de sus posibles malos usos, su baja transparencia y control, su baja efectividad y su baja equidad.

Los gastos tributarios entre 2011 – 2019 muestran una tendencia creciente, pasando de S/ 8 779 millones en 2011 a S/ 13 220 millones, a valores de 2010. Entre 2020 y 2021 estos muestran una reducción producto de menores proyecciones a importación y prestación de servicios por entidades educativas, reducción del drawback, menor IGV en los juegos de azar y apuestas, y la inafectación de IGV a los ingresos de empresas bancarias. Esto genera que se reduzca a S/ 12 556 millones en el 2020 y a S/ 11 494 millones en el 2021.

⁹ Principales Gastos Tributarios 2021. Ministerio de Economía y Finanzas. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/evaluacion_tributaria_2019.pdf

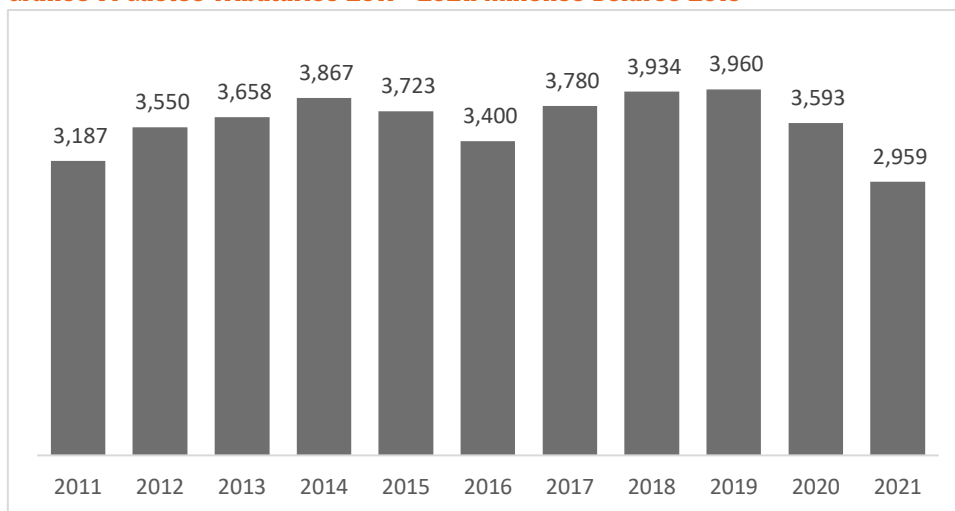
Tomando como referencia los datos en dólares del 2010, la figura es similar, aunque se evidencia una caída mayor en el 2016, para de allí mostrar un aumento y posterior reducción hacia el 2021.

Gráfico 6. Gastos Tributarios 2011 - 2021. Millones Soles 2010



Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2011 - 2021. MEF.

Gráfico 7. Gastos Tributarios 2011 - 2021. Millones Dólares 2010



Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2011 - 2021. MEF.

A nivel de sectores, buena parte de los gastos tributarios son de aplicación general (33% en promedio entre 2015 - 2021), siendo los principales las exoneraciones del IGV en la amazonia¹⁰, la inafectación de impuesto a la renta de la CTS¹¹ y el beneficio de restitución del Drawback¹².

¹⁰ A fin de que se puedan ofrecer bienes y servicios a un precio accesible a la población.

¹¹ Compensación por Tiempo de Servicios, que busca prever situaciones de cese laboral.

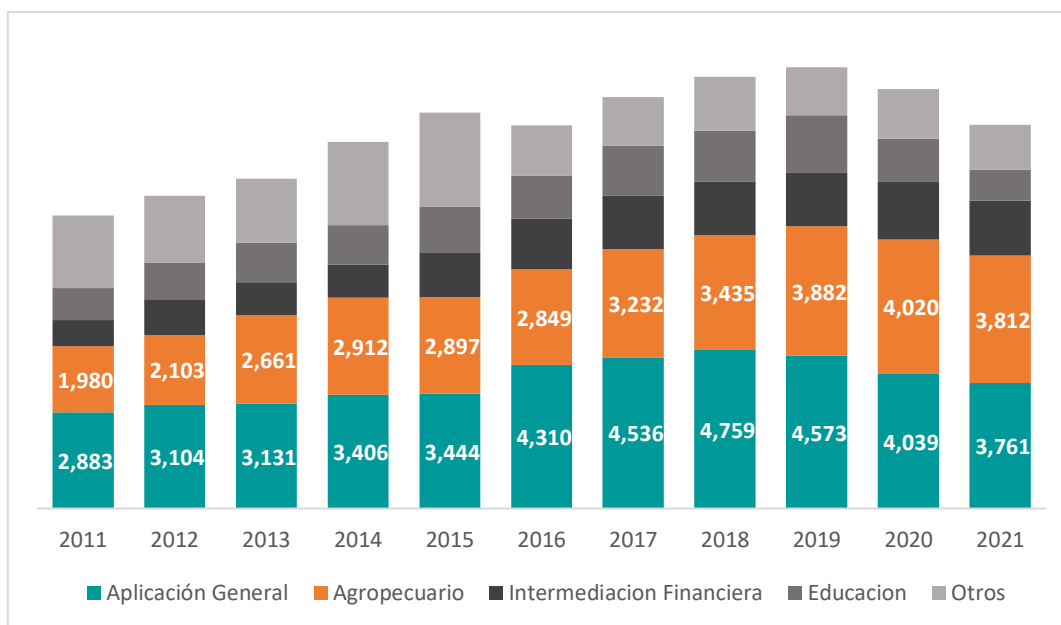
¹² Permite obtener la devolución de derechos arancelarios de bienes incorporados en la producción de otros bienes.

El sistema tributario en Perú y el financiamiento de educación entre el 2015 y 2021

Justicia fiscal y derecho humano a la educación: diagnóstico, participación e incidencia desde América Latina y Caribe

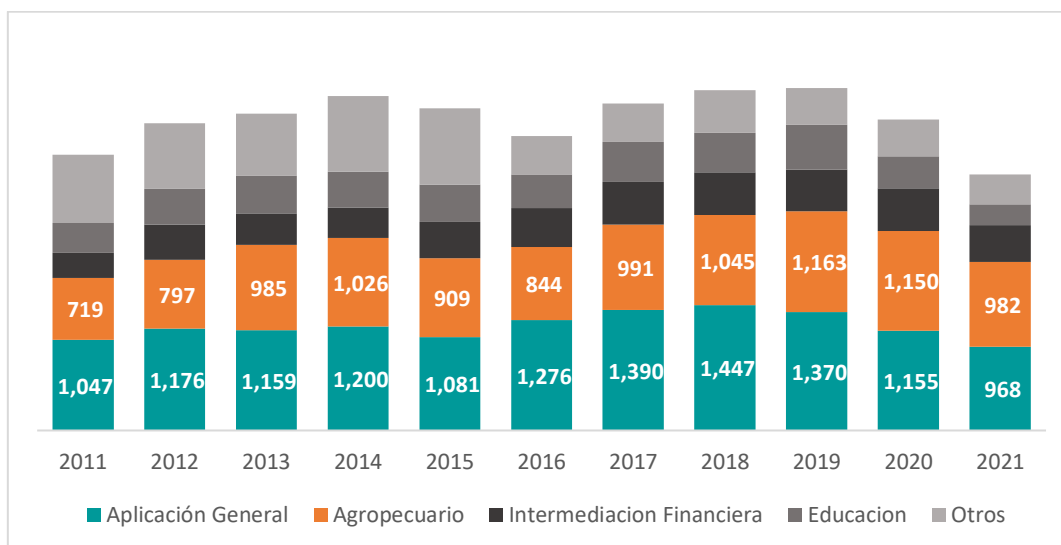
Respecto a los productos agropecuarios, están relacionados a la exoneración de IGV a los productos e insumos agrícolas y la menor tasa de impuesto a la renta que pagan las empresas del sector agroexportador (15% de IR). En el caso del sector Educación, estos provienen principalmente de la inafectación de IGV por la importación y prestación de servicios por las Instituciones Educativas Públicas o Particulares.

Gráfico 8. Gastos Tributarios 2011 - 2021 según sector beneficiario. Millones Soles 2010



Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2011 - 2021. MEF.

Gráfico 9. Gastos Tributarios 2011 - 2021 según sector beneficiario. Millones Dólares 2010



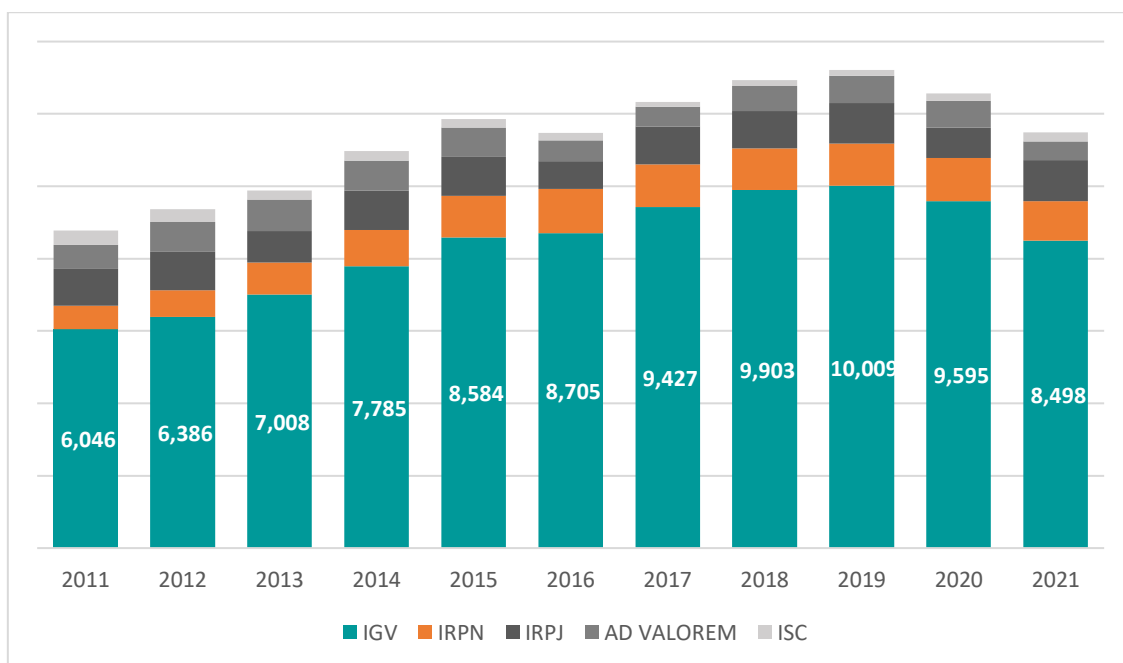
Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2011 - 2021. MEF.

Recuadro 1: Sobre la inafectación del IGV a las instituciones educativas cuando importan o prestan servicios

Está contemplado en la Constitución Política del Perú, artículo 19°, que las universidades, institutos superiores y en general todo centro educativo, gozan de inafectación de todo tipo de impuesto – directo o indirecto – a fin de que brinden servicios educativos accesibles para la población. Dicha figura también se encuentra contemplada en la Ley General de Educación, artículo 88°. Esta medida busca que parte del costo del servicio educativo no sea trasladado al usuario, el mismo que es asumido por el estado peruano. Esta medida tiene un costo promedio de US\$ 530 millones, en el periodo 2015 – 2019, el mismo que se redujo luego a US\$ 410 millones entre los años 2020 y 2021. Para tener una idea, dicho monto en el 2021 fue dos veces lo invertido por el Programa Nacional de Infraestructura Educativa.

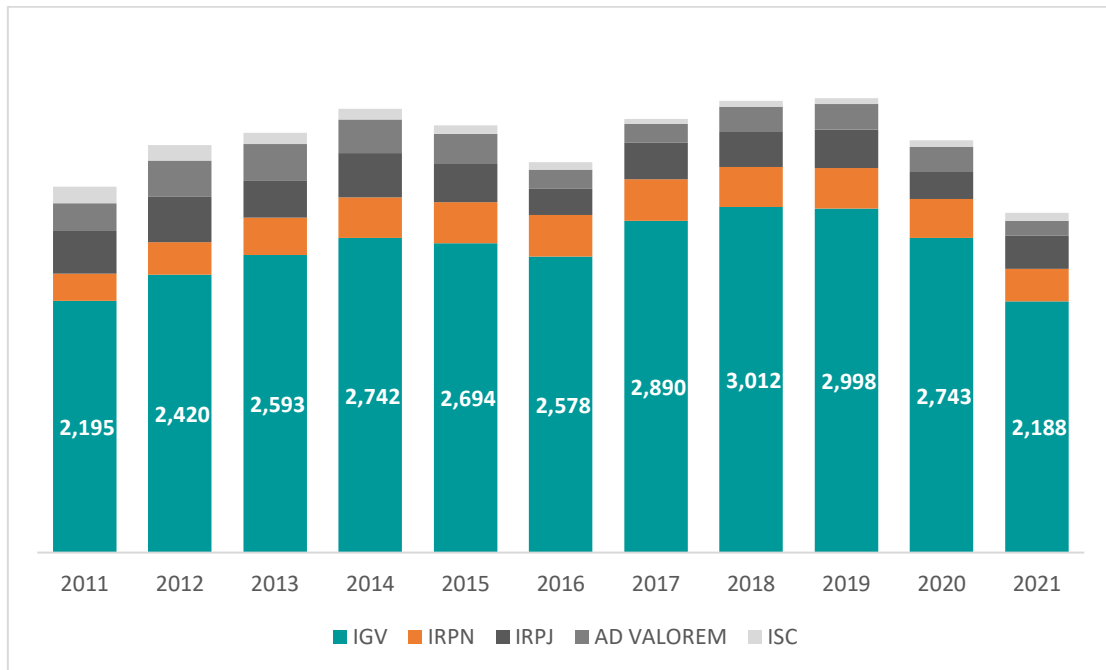
Según el tipo de tributo, la mayor parte del gasto tributario proviene del IGV (poco más del 75% del total), el cual como vimos proviene de la exoneración del IGV de la Amazonia y productos agrícolas, y la inafectación de productos y servicios educativos; así como en el impuesto a la renta de personas naturales, en lo que se refiere a la inafectación de la CTS de trabajadores.

Gráfico 10. Gastos Tributarios 2011 - 2021 según tributo. Millones Soles 2010



Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2011 – 2021. MEF.

Gráfico 11. Gastos Tributarios 2011 - 2021 según tributo. Millones Dólares 2010

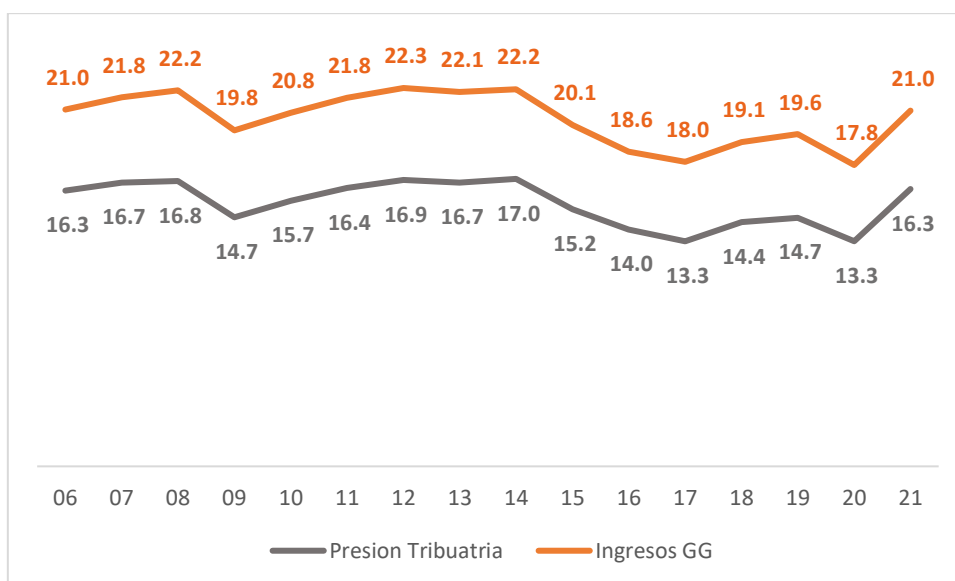


Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2011 – 2021. MEF.

II. REFORMAS FISCALES

Los ingresos fiscales muestran una reducción en el periodo 2015 – 2021. En los años previos – entre 2006 a 2014 – los ingresos tributarios (presión tributaria) estaban por encima del 16% del PBI, mientras que los ingresos totales del gobierno general se ubicaban cerca de 22% del PBI. Esto, como mencionamos, se explicaba por las buenas cotizaciones de los minerales, un mayor dinamismo de nuestros socios comerciales y por los impulsos fiscales de varios países a nivel mundial. Dicho escenario varió drásticamente a partir del 2015, donde los ingresos tributarios al 2021 promediaron en 14,4% del PBI y los ingresos totales en 19,2% del PBI.

Gráfico 12. Presión tributaria e ingresos totales como % del PBI. 2006 - 2021



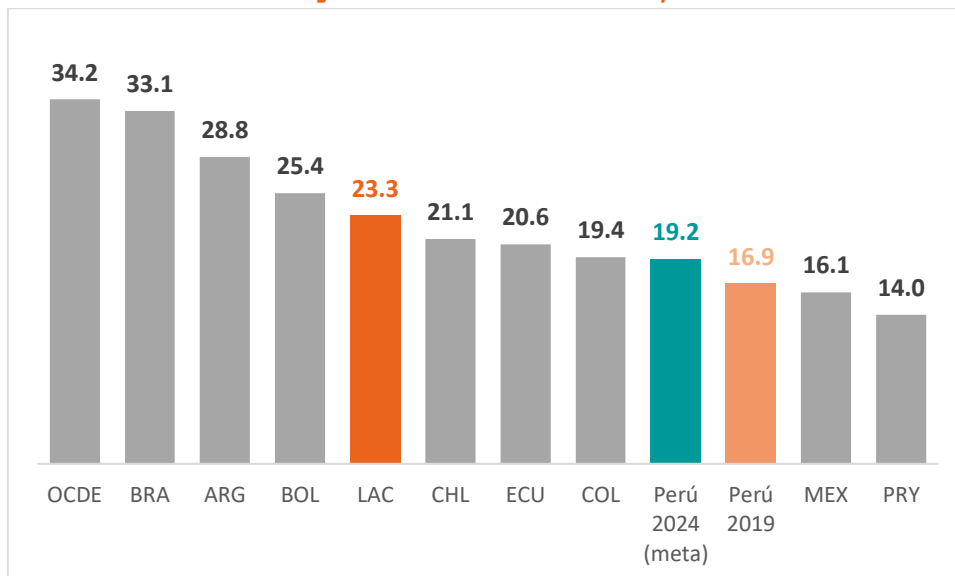
Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2011 – 2021. MEF.

La preocupación por elevar la recaudación generó una serie de medidas a fin de elevar los “ingresos fiscales permanentes”, que no es exclusividad de nuestro país, sino de otros países de la región. Incrementar los ingresos resultaba factible, dado el bajo nivel de recaudación fiscal respecto a otros países de la región. La presión tributaria del Gobierno General (16,9% del PBI a 2019) se encuentra rezagada respecto de la obtenida en países como Colombia (19,4% del PBI), Ecuador (20,6% del PBI) y Chile (21,1% del PBI), así como del promedio de América Latina (23,2% del PBI) y de la OCDE (34,3% del PBI)¹³. Cabe

¹³ Referencia tomada del MMM 2021 – 2024. Recuadro n.º 3: Avances y logros de la política tributaria 2017-2019. Para el caso de Perú, para fines comparativos con los registros de la región, el cálculo del MMM 2021 – 2024 incluye los ingresos tributarios del Gobierno Central, Gobiernos Locales y contribuciones sociales.

precisar que se tiene como meta que hacia el 2024 la presión tributaria se ubique por encima de los 19% del PBI, cifra que continúa por debajo del promedio regional.

Gráfico 13. América Latina y el Caribe: Presión tributaria, 2018



Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2021 – 2024. MEF.

2.1 Principales reformas fiscales

Los ingresos públicos mostraron en promedio menores niveles que años previos, donde los mismos – como vimos – estuvieron positivamente influenciados por las cotizaciones internacionales de los minerales, la dinámica económica de nuestros socios comerciales y los impulsos fiscales internacionales. Dado que dicho escenario cambió marcadamente el 2014, el objetivo fue incrementar los ingresos estructurales a través de la implementación de diversas medidas.

A pesar de las medidas tomadas, que si bien mejoraron los ingresos, estos no regresaron al nivel de años previos, debido en parte a que las medidas en un principio estuvieron orientadas a reactivar la economía o a incentivar la formalización tributaria, dejando de lado al incremento en la recaudación como un objetivo secundario¹⁴.

Entre 2010 y 2016, en el Perú no se realizaron reformas estructurales tributarias, sino más bien modificaciones. Un informe del Consejo Fiscal identifica que en nuestro país se realizaron modificaciones tributarias (2011, 2014 y 2016) y una reforma tributaria (2012). La reforma tributaria fue al sector minero, modificando la base y tasas de las regalías mineras y creando el gravamen minero e impuesto especial a la minería. La modificación del 2011

¹⁴ Nota de discusión N° 002-2018-CF/ST. Secretaría Técnica del Consejo Fiscal. Disponible: <https://cf.gob.pe/documentos/nota-de-discusion-n-002-2018-cf-st-ingresos-publicos-y-reformas-tributarias-en-los-paises-de-la-alianza-del-pacifico/>

redujo el impuesto general a las ventas (IGV) de 17 a 16 por ciento, teniendo como objetivo incentivar la actividad económica. La modificación del 2014 se orientó a reactivar la economía, reduciendo el IR e incrementando el impuesto a los dividendos. La modificación del 2016 también se orientó en reactivar la economía y aumentar la formalidad. En este caso se revirtieron en parte la reducción del IR para las empresas, se aumentó el margen de deducción de impuestos a las personas y se creó el MYPE tributario, a fin de formalizar a las pequeñas y medianas empresas¹⁵. Desde 2016 en adelante, se adoptaron medidas para reducir la evasión y la elusión, y las medidas que se tomaron se orientaron a:

- (i) la masificación del uso de los comprobantes de pago y libros electrónicos;
- (ii) la adaptación del sistema de fiscalización internacional según estándares y recomendaciones de la OCDE; y
- (iii) sustitución consensuada de los beneficios tributarios poco efectivos por otras políticas de gasto mejor focalizadas¹⁶.

A continuación, se detallan las medidas tomadas entre los años 2015 y 2021, que como mencionamos, en su mayoría más que reformas fueron modificaciones orientadas a reactivar la economía, “sacrificando” en parte los ingresos.

(a) Ley N° 30296 - Ley que promueve la reactivación de la economía. 31.12.2015

Con el objetivo de inyectar dinamismo a la economía las medidas tributarias fueron: (i) modificación de los tramos para la estimación del impuesto a la renta a las personas, estableciendo escalas progresivas y menores tasas para los que menos ingresos tienen; (ii) reducción del impuesto a la renta a las empresas; y (iii) régimen especial de recuperación del IGV. En adición, se incrementó la tasa a la distribución de utilidades, a fin de orientar dichos recursos a la reinversión. Esta medida entró en vigor el año 2015.

(b) Decreto Legislativo 1261 - Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto a la Renta. 09.12.2016

Debido al costo que significó al fisco – US\$ 635 millones entre los años 2015 y 2016, que significa más que todo lo invertido por las entidades del gobierno nacional en dichos años – las modificaciones al impuesto a la renta a las empresas y al reparto de dividendos fueron revertidas en parte. Esta medida entró en vigencia a partir del 2017.

(c) Resolución de Superintendencia N° 043-2017/SUNAT. 14.02.2017

Con esta medida se busca generalizar el otorgamiento y emisión de los recibos por honorarios electrónicos, a fin de combatir la informalidad e incrementar cada vez más transacciones en la recaudación. Este proceso ha sido progresivo en la medida que también se fueron incorporando las empresas, y ha contribuido en la recaudación

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ MARCO MACROECONÓMICO MULTIANUAL 2021-2024. Ministerio de Economía y Finanzas.

tributaria del IR (58% entre 2015 y 2021) e IGV (40%). Esta medida entró en vigor desde abril de 2017.

(d) Decreto Legislativo 1422 - Decreto Legislativo que modifica el Código Tributario. 13.09.2018

La norma antielusiva – Norma XVI – fue incluida en el Código Tributario a través del Decreto Legislativo 1121, de julio del 2012. Sin embargo, la misma fue suspendida por la Ley 30230, de julio del 2014, añadiendo que dicha acción recaía en las acciones realizadas con anterioridad y posterioridad a la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1121.

Posteriormente, la SUNAT estableció los parámetros de forma y fondo para la aplicación de dicha norma – a través del Decreto Supremo No. 145-2019-EF de mayo 2019 – por lo que la aplicación de la misma era viable, desde la publicación del DL 1121.

Así, después de varios años, la autoridad tributaria cuenta con una norma antielusiva. En ese proceso, desde febrero 2020 se han publicado los Esquemas de Alto Riesgo Fiscal¹⁷, donde se establecen cuáles serían esas operaciones que pueden ser calificadas como elusorias, y a las cuales se les aplica la norma.

(e) Ley 30896 - Ley que Promueve la Inversión y Desarrollo de la región Amazónica

La región amazónica cuenta con exoneración y beneficios de reintegro tributario, a fin de ofrecer bienes y servicios accesibles. A partir del 2020, dada la baja eficacia de dichos mecanismos, dichos beneficios fueron sustituidos por fondos para inversión pública, que tendrían un mayor impacto en la dinámica económica. Dichos recursos están destinados a 4 regiones amazónicas del país, las mismas que serían de US\$ 35 millones anuales hasta el 2029 y de US\$ 18 millones hasta el 2049.

(f) Ley N° 30897 - Ley de promoción de la inversión y desarrollo del departamento de Loreto

Para el caso del departamento amazónico de Loreto, al igual que la ley 30986, a partir del 2019 se sustituyen la exoneración y reintegros por fondos para inversiones, los cuales ascenderán a no menos de US\$ 75 millones anuales hasta el 2049.

¹⁷ <https://orientacion.sunat.gob.pe/7320-10-catalogo-de-esquemas-de-alto-riesgo-fiscal-empresas>

Recuadro 2: Solicitud de Facultades Legislativas por parte del Ejecutivo

En octubre de 2021, el gobierno solicitó al Congreso de la República facultades para legislar en materia: (i) fiscal y tributaria, (ii) financiera y (iii) reactivación económica, plasmados en el Proyecto de Ley 583/2021 – PE.

La justificación pasaba porque el sistema tributario y fiscal del Perú mantenía elevados niveles de incumplimiento y por ende una baja recaudación, y por ende el insuficiente financiamiento de sectores claves como salud y educación. La estimación de la evasión – ascendente a 8% del PBI – proyecta que en un año la misma equivaldría a 3 veces el presupuesto de salud y dos veces el presupuesto de educación.¹⁸

Las facultades legislativas, en el caso tributario y fiscal, no solo buscaban optimizar la posición fiscal, sino además:

- ✓ Aumentar la recaudación,
- ✓ Combatir el incumplimiento tributario,
- ✓ Aumentar la progresividad y reducir las inequidades del sistema tributario,
- ✓ Racionalizar los beneficios y tratamientos preferenciales,
- ✓ Hacer más eficiente la resolución de controversias tributarias,
- ✓ Simplificar y armonizar la aplicación de los principales impuestos,
- ✓ Perfeccionar la tributación municipal.

Para el incremento de la recaudación, se consideraba elevar las tasas de impuesto a las rentas de capital, rentas de dividendos, topes a las deducciones a las personas de mayores ingresos además de incrementar la tasa de impuesto, además de medidas para continuar con la ampliación de la base tributaria y medidas para reducir el incumplimiento. Se consideraba además perfeccionar el régimen de regalías mineras incrementando la tasa.

Sin embargo, el Congreso aprobó otorgarle facultades al Poder Ejecutivo no considerando los aspectos que buscaban incrementar de manera directa la recaudación, sino más bien se orientó a continuar con las medidas que se vienen implementando como son el perfeccionamiento de la estructura tributaria, la ampliación de la base y la virtualización, que, si bien presentan un impacto en la recaudación, requieren un mayor impulso. La ley 31380 fue publicada el 27 de diciembre de 2021, y tuvo una vigencia de 90 días.

En dicho marco se emitieron 29 decretos legislativos, de los cuales siete de los mismos estuvieron relacionados a modificaciones en normas tributarias, como ajuste a las exoneraciones, deducciones, devoluciones, acciones de fiscalización, etc¹⁹.

DL	Sumilla	Descripción
1541	DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA	Establece tasa a la distribución de dividendos
1533	DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO TRIBUTARIO Y OTRAS NORMAS RELACIONADAS A LAS DEVOLUCIONES QUE REALIZA LA SUNAT	Proceso de devolución de tributos
1522	DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA	No deducibilidad de pagos por Cohecho
1521	DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.	Reglas generales para dar exoneraciones
1519	DECRETO LEGISLATIVO QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE EXONERACIONES Y BENEFICIOS TRIBUTARIOS VINCULADOS CON EL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS.	Ampliación de la vigencia de la exoneración del IGV hasta 2024 por emisión de dinero electrónico y devolución de impuestos de donaciones
1517	DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE.	Beneficios tributarios de menor tasa y depreciación acelerada
1515	DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1195, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE ACUICULTURA.	Beneficios tributarios de menor tasa y depreciación acelerada

A partir de lo anterior, es importante precisar los márgenes y espacios que se cuentan para incrementar los ingresos del Estado. Un primer aspecto es cuánto no captura la estructura tributaria y debería capturar. Allí se ubican las aproximaciones oficiales sobre niveles de incumplimiento de IR e IGV. Esto está relacionado a la imposibilidad que encuentra la estructura para poder llegar a determinados espacios, en donde la informalidad imposibilita poder capturar ingresos, además de prácticas evasivas que terminan erosionando la recaudación.

Otro aspecto es que la misma estructura tributaria ofrece una multiplicidad de beneficios, los mismos que se controlan de manera diferenciada y que cuentan con diferentes

¹⁹ <https://www.congreso.gob.pe/comisiones2021/Constitucion/controlpolitico/decretos-legislativos/>

requisitos para acceder. La SUNAT da cuenta que se aplican al menos 200 beneficios tributarios, los cuales restan ingresos, complejizan la estructura tributaria (facilitando la evasión y elusión), se renuevan sin mayor evaluación, y no se cuenta con información adecuada y correcta de su impacto²⁰.

Un tercer aspecto es la elusión, que consiste en aquellos actos, conductas, esquemas o estructuras que aparentan legalidad, pero carecen de sustancia económica, y que buscan esencialmente reducir o anular el pago de impuestos²¹. Estas acciones también presentan un impacto en la recaudación, e incluso son algo más difíciles de identificar en la medida que son acciones simuladas o fraudulentas, ubicándose en el borde de la estructura tributaria con el fin de salir de la misma, a pesar de haber “cumplido” la norma.

La estructura tributaria no puede ser vista como estática, justamente por la multiplicidad de acciones y actores, que van y vienen, y que buscan maximizar sus ingresos y minimizar su pago de impuestos, algunos buscando cumplir las reglas establecidas y otros buscando identificar posibles espacios o caminos legales o no para su pago de impuestos.

Como ejercicio tomamos el año 2021, cuando la recaudación del gobierno general ascendió a S/ 183 874 millones corrientes, y el 72% de dicha recaudación proviene del IGV (42%) e IR (30%). Considerando los datos de incumplimiento de dichos impuestos, y proyecciones similares para el ISC y otros ingresos tributarios, se proyecta que la estructura tributaria tiene un potencial de recaudación de casi S/ 300 000 millones. Con estos datos, se tiene una proyección inicial de que la estructura no captaría más de S/ 110 000 millones. Estos no deben ser vistos como datos absolutos, pues hay que tomar en cuenta que en algunos casos, va a ser difícil llegar “al último” recurso de posible recaudación por diversos factores, muchos asociados al tamaño de las unidades económicas o a las propias dinámicas económicas.

Los gastos tributarios, identificados como beneficios propios de la estructura, ascendieron a S/ 15 492 millones, según datos del MEF al 2021. Estos se orientan a promover el desarrollo de territorios específicos, fomentar actividades iniciales o en desarrollo, o para finalmente atraer inversión. En principio, y adecuadamente orientadas, no deberían ser vistas como un escollo *per se*, pero es claro que muchas continúan sin una evaluación adecuada, generando una erosión en los ingresos.

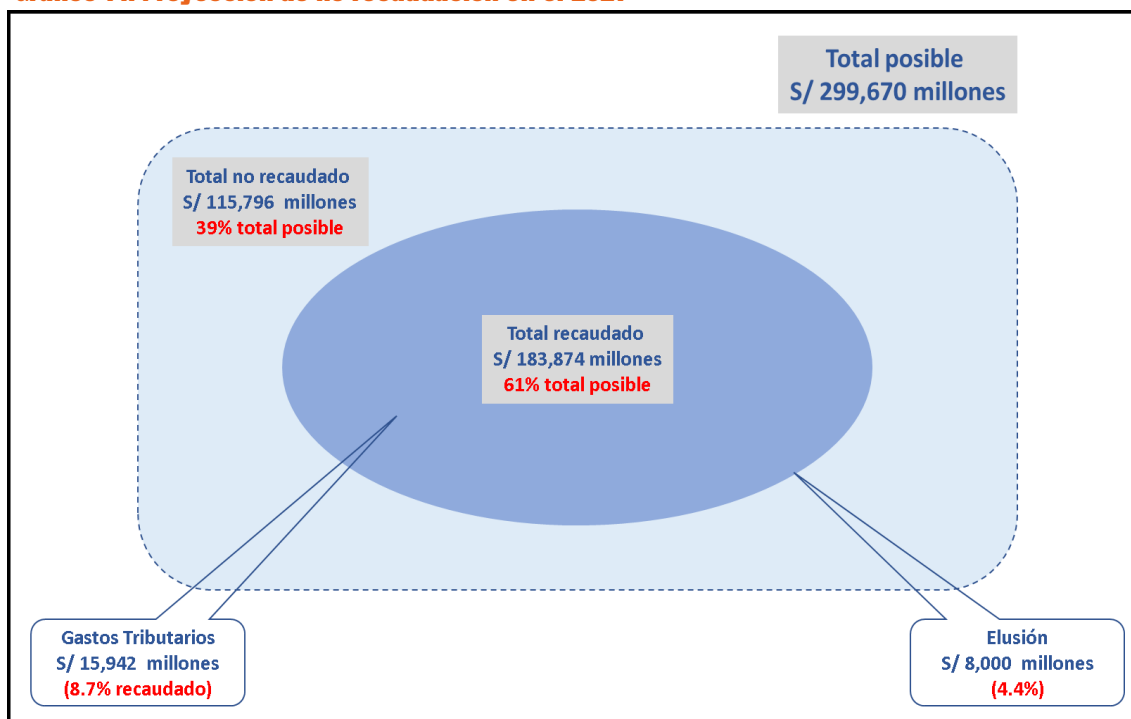
Sobre la elusión, dada su forma compleja, llegar a un número de cuánto representa es medianamente complicado. Cálculos de la SUNAT estiman que anualmente se dejan de recaudar por dicha actividad entre S/ 5000 y S/ 10 000 millones.

²⁰ SUNAT. Exposición de Víctor Shiguíyama Kobashigawa. Superintendente Nacional. Abril 2018.

²¹ *Idem*.

Ciertamente, calcular la no recaudación total no es solo un ejercicio de aritmética, pues como dijimos, esta estructura es dinámica. Cálculos del propio MEF proyectan que se dejará de recaudar 8,3% del PBI en el 2021, es decir S/ 72 000 millones, dos veces el presupuesto total para Educación en dicho año, tres veces el de Salud y casi tres veces también el presupuesto para Transporte.

Gráfico 14. Proyección de no recaudación en el 2021

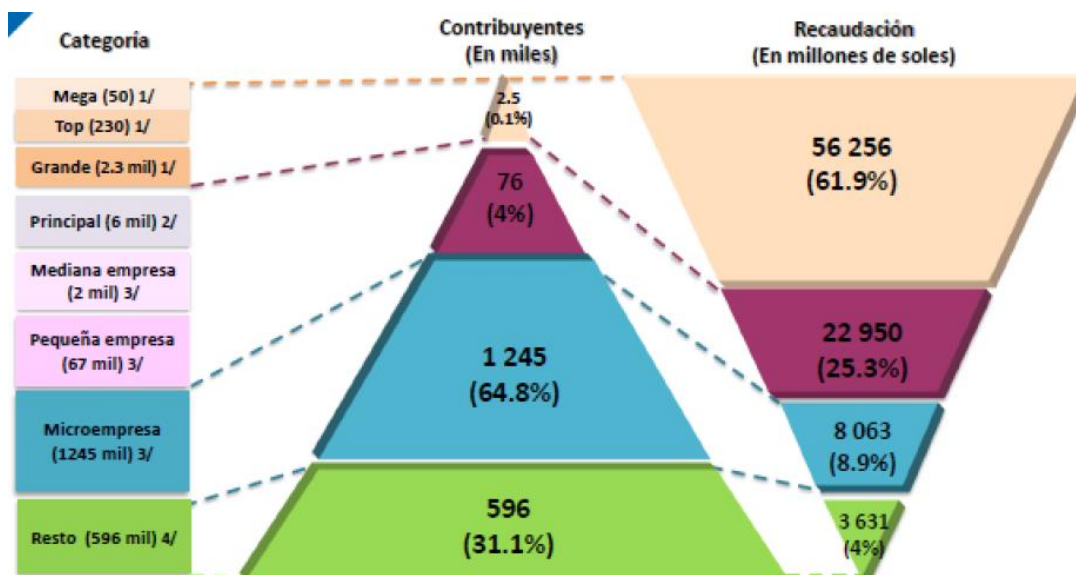


Elaboración propia.

Fuente: MEF, SUNAT.

Un aspecto que no debe dejarse de considerar es la estructura de recaudación según segmento de contribuyentes, que de acuerdo a los datos de la propia SUNAT, 50 empresas determinan el 60% de la recaudación. Esto hace la "tarea" más compleja para identificar, dentro de la estructura, los posibles caminos para aumentar la recaudación. Por lo anterior, los esfuerzos se vienen orientando a la ampliación de la base tributaria; es decir, a que la estructura capture ingresos del rango de la recaudación posible, además de los esfuerzos por combatir la elusión.

Gráfico 15. Estructura de recaudación según segmento de contribuyentes



Fuente: Tomado de exposición del superintendente de la SUNAT Ing. Víctor Paul Shiguiyama Kobashigawa.

En suma, la ruta para incrementar los ingresos pasa por una combinación de acciones orientadas a reducir los gastos tributarios (revisión de exoneraciones, beneficios, inafectaciones, entre otros), ampliación de la base tributaria y control inmediatos de la evasión y elusión tributaria.

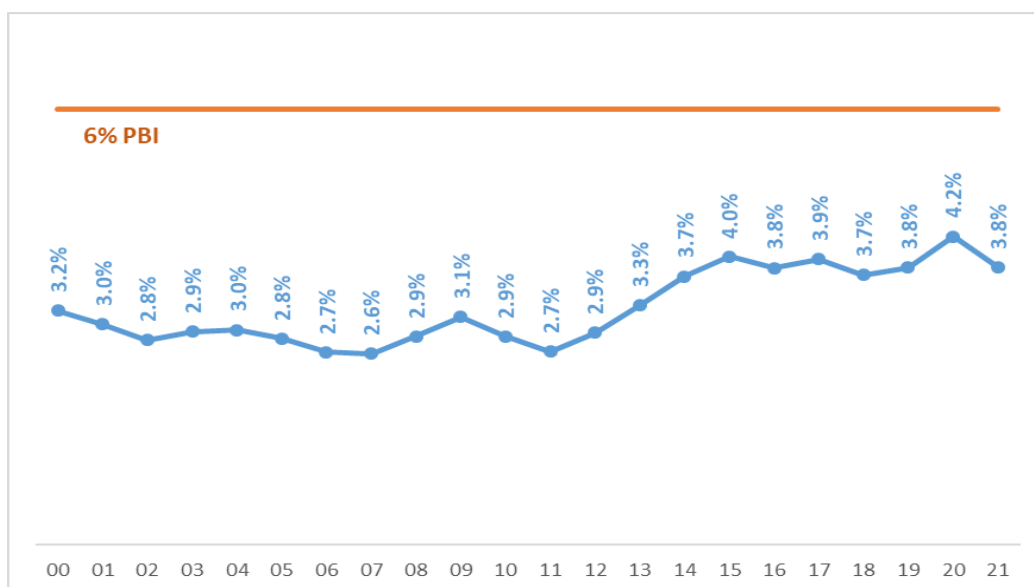
III. FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO

La 12a política de estado del Acuerdo Nacional (Julio del 2002) establece que se deben garantizar recursos suficientes para el sector Educación por un monto equivalente al 6% del PBI. En adición, a través de la ley 31097 (diciembre 2020) se modifica el artículo 16 de la Constitución Política agregando el texto siguiente:

*La educación es un derecho humano fundamental que garantiza el desarrollo de la persona y la sociedad, por lo que el **Estado invierte anualmente no menos del 6 % del PBI.***

Si bien se registra una tendencia a destinar más recursos para Educación, aún no se logra la meta establecida. Desde el 2005 en adelante, se observa un incremento de 2,8% a 4,0% en los últimos años.

Gráfico 16. Perú: Gasto público en educación (como % del PBI) 2000 - 2021



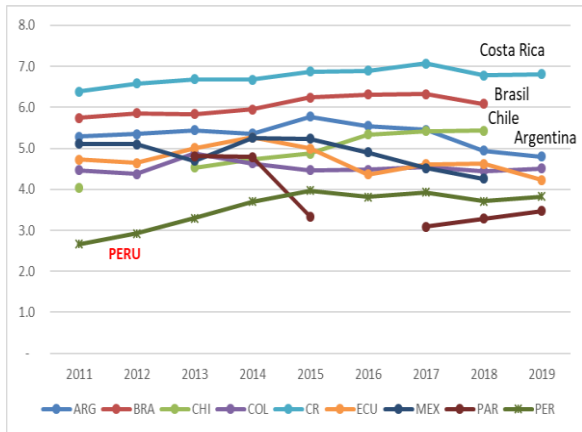
Fuente: CEPAL

En general, hay una tendencia en los países de la región de destinar más recursos para el sector Educación, aunque nuestro país se encuentra aún rezagado. Países como Costa Rica o Brasil destinan más del 6% de su PBI, y muestran una tendencia creciente, a diferencia de Argentina o Ecuador, que vienen disminuyendo su asignación.

Gráfico 17. Gasto público en educación (como % del PBI) 2011 - 2019

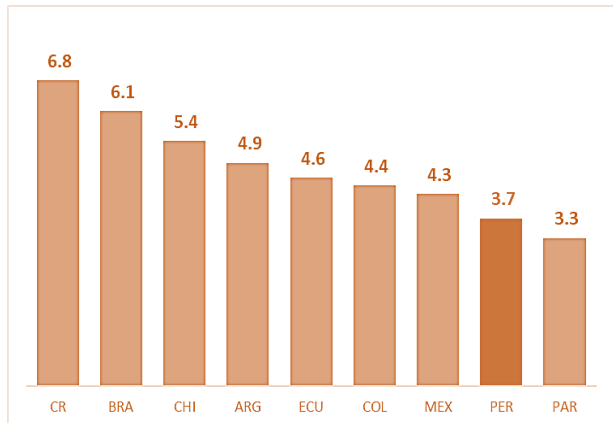
Gasto en Educación como % del PBI

2011 - 2019



Gasto en Educación como % del PBI

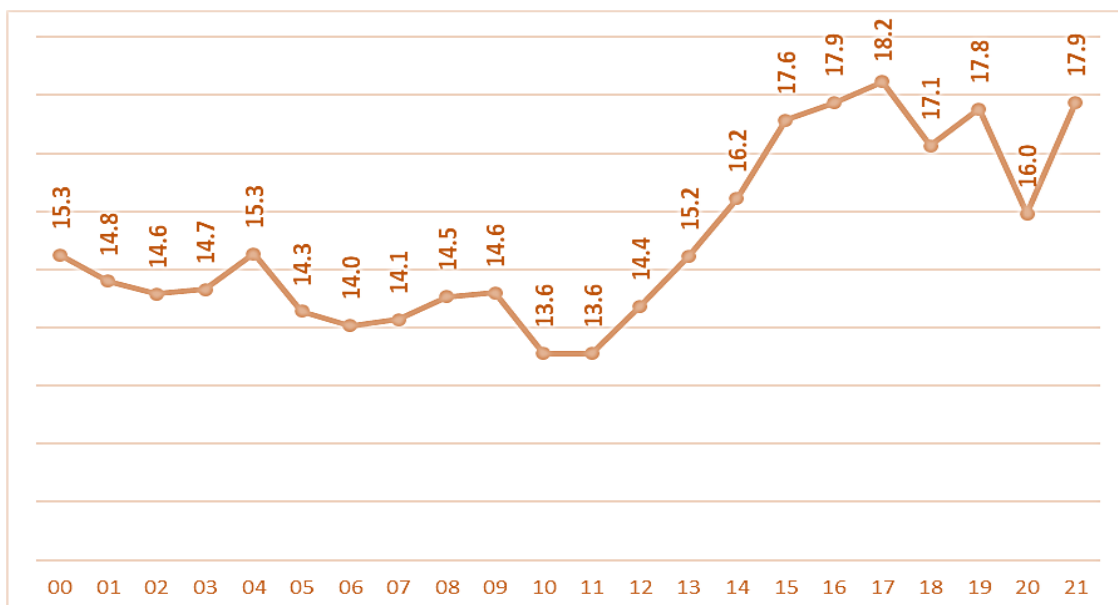
2018



Fuente: CEPAL

Por otro lado, en cuanto a la distribución del presupuesto público, se identifica un mayor destino de recursos hacia la función Educación, en particular desde el 2011 en adelante. Antes del 2011, el presupuesto en promedio se destinaba en un 14,5%, mientras que después de dicho año sube y se ubica por encima del 17% en los últimos años.

Gráfico 18. Perú: Presupuesto público de educación (como % del Presupuesto total) 2000 - 2021

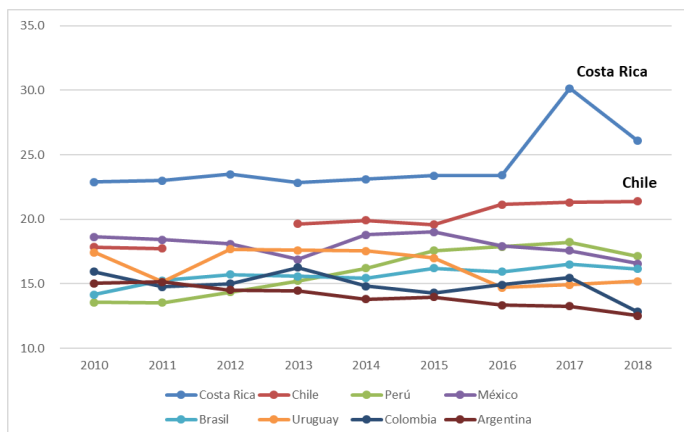


Fuente: CEPAL

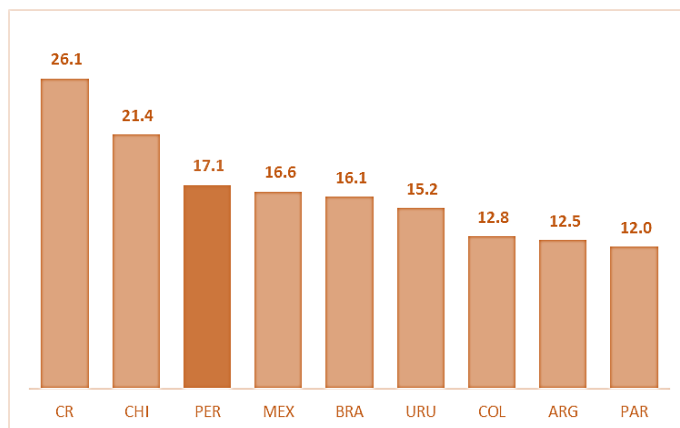
A diferencia de otros, nuestro país destina un porcentaje importante de su presupuesto. Países como Colombia y Argentina destinaron en 2018 menos del 13% del presupuesto, a diferencia de Costa Rica o Chile, que destinaron por encima del 20%.

Gráfico 19. Gasto público en educación (como % del PBI) 2011 - 2019

Presupuesto para Educación como % del Presupuesto Total 2011 - 2019



Presupuesto para Educación como % del Presupuesto Total 2018



Fuente: CEPAL

Hay un aspecto a considerar respecto del presupuesto en Educación como parte del Gasto Social que se estructura en el Presupuesto. Revisando el presupuesto, al inicio del periodo encontramos que el que se destina a Educación tiende a ubicarse entre 17 y 18% del presupuesto total. De alguna manera, el que los recursos para Educación mantengan un porcentaje similar da cuenta de cierta *inercialidad* del mismo y cómo se puede proyectar una estructura de gasto asentada con el tiempo.

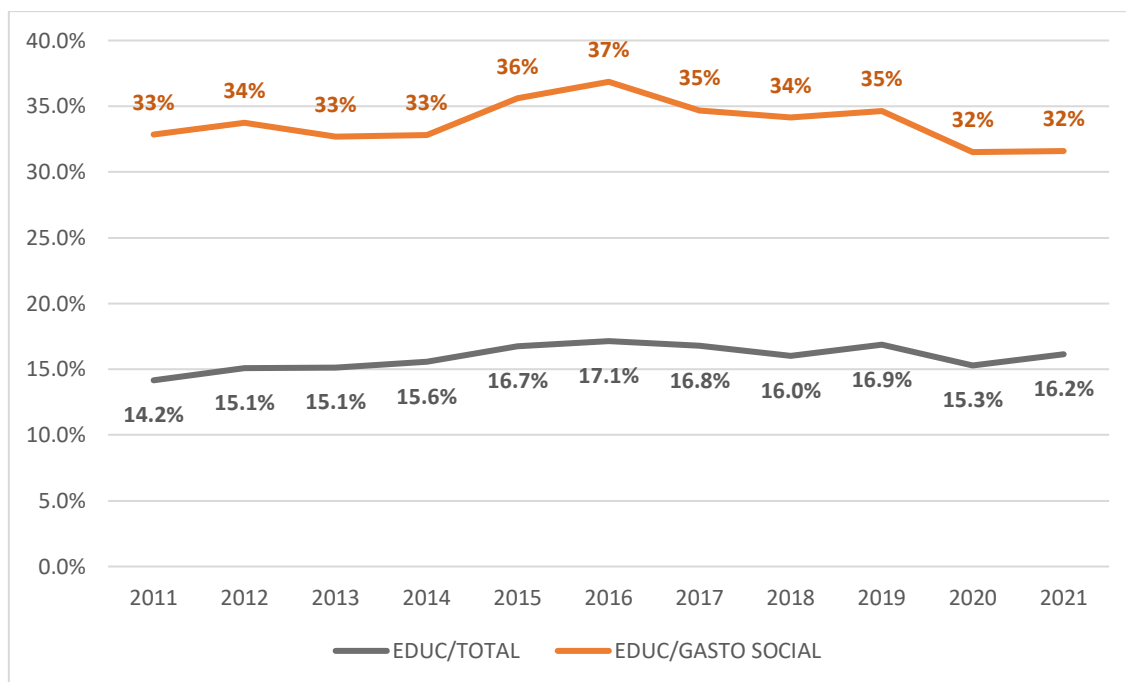
En adición, cuando se agrupa el presupuesto para Gasto Social, el cual incluye las funciones de Educación, Salud, Previsión Social, Protección Social, Cultura y Deporte, Saneamiento y Vivienda y Desarrollo Urbano²², que son los recursos que buscar ser mayormente orientados a la equidad social, a través del desarrollo del capital físico y humano que promuevan, en el mediano o largo plazo, el aseguramiento de necesidades básicas de los ciudadanos, las cuales son tomadas como parte de sus derechos; el peso que tiene Educación muestra un estancamiento en 39% respecto a dicho gasto.

Cuando se toma el presupuesto al cierre del año, la figura cambia. Dentro del presupuesto para Gasto Social, el destinado a Educación más bien muestra un descenso, pasando de

²² Aproximado de acuerdo a la metodología que explica el Ministerio de Economía y Finanzas. Consultado en: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100850&lang=es-ES&view=article&id=280.

representar 37% en el 2016 a 32% en el 2021. Llama la atención también que el peso de Educación, que venía subiendo desde el 2011, muestra un quiebre en el 2016.

Gráfico 20. Presupuesto para Educación respecto al Presupuesto Total y para el Presupuesto para Gasto Social. Al cierre del periodo. 2011 - 2021



Fuente: Transparencia Económica

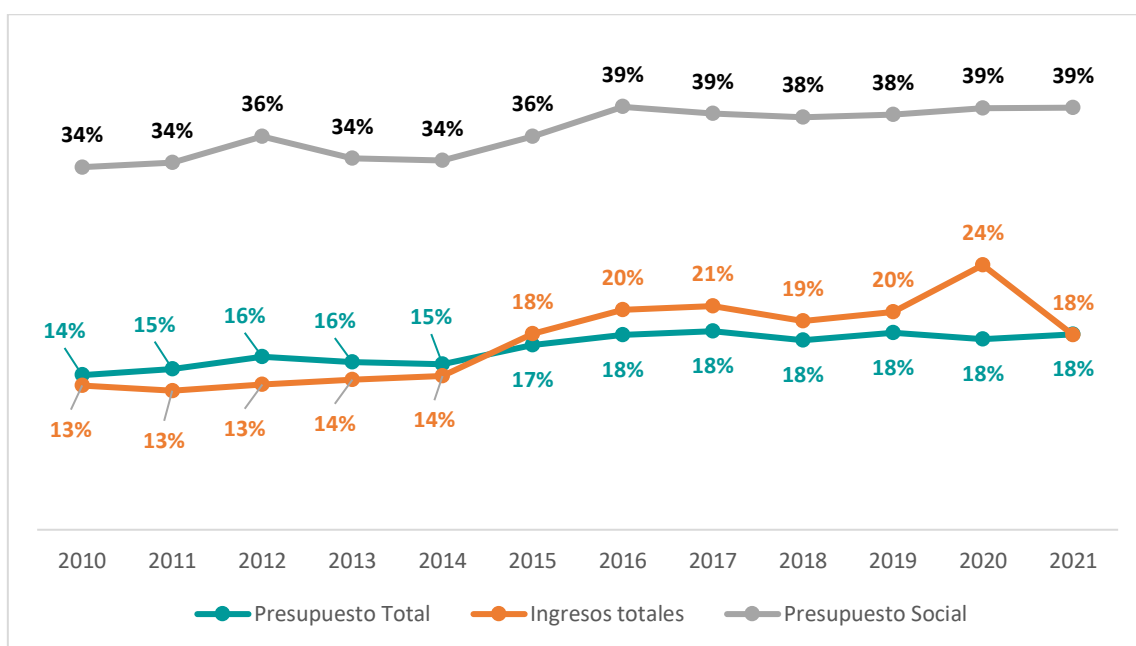
De manera más general, sí se evidencia que hay un esfuerzo por destinar recursos para educación, a pesar de la desaceleración en cuanto a la recaudación de ingresos. Como mencionamos, cuando se compara el presupuesto para Educación con los recursos dentro del grupo de Gasto Social, éste muestra variación. En el periodo 2010 – 2015, este ratio permaneció invariable, promediando el 35%, mientras que en el periodo 2016 – 2021, éste también permaneció invariable, pero se ubicó en el 39%. Es decir, si bien no hay una regla clara de financiamiento respecto de los ingresos, sí hay cierta tendencia de orientar los recursos para educación en una magnitud regular, de tal manera que los mismos no sólo no muestren una reducción.

Lo anterior se puede confirmar cuando se compara los recursos para Educación respecto de los ingresos totales y el presupuesto total. Los ingresos totales desde el 2014 muestran un menor crecimiento, a diferencia de los recursos del presupuesto, que por el contrario, muestran un crecimiento continuo. El ratio *gasto para educación/presupuesto total*, como mostramos en las secciones anteriores, presenta un valor similar desde el 2016 al 2021, ubicándose en 18%. Por otro lado, el ratio *gasto para educación/ingresos totales* muestra por el contrario un crecimiento en el mismo periodo. Dicha ratio entre 2010 – 2014 promediaba en 14%, mientras que entre 2015 – 2021 el mismo se incrementa a 20%. Es decir, los recursos para educación mantienen su peso dentro del presupuesto, a pesar de

la reducción de los ingresos totales. Cabe resaltar que entre 2010 – 2014, los ingresos totales fueron mayores al monto destinado al presupuesto, mientras que desde 2015 a 2020, la figura se invierte, complementándose los mismo con recursos por endeudamiento o echando mano de los ahorros del país.

Si bien existe un escenario de *inercialidad* para la asignación de recursos para la función Educación, que se complementa en un escenario de discrecionalidad, al no existir reglas para su financiamiento, la combinación de ambos aspectos termina en una fórmula donde la educación no se ha visto afectada, manteniendo el mismo peso, e intentando llegar a la meta de asignación respecto al PBI.

Gráfico 21. Presupuesto para Educación respecto al Presupuesto Total, Ingresos Totales y el Presupuesto para Gasto Social. 2011 - 2021



Fuente: Transparencia Económica

Además de la decisión política de destinar al menos un porcentaje del PBI a la educación, y de la *inercialidad* en cuanto a la distribución de dichos recursos, existen algunas variables que explican el porqué de algunas variaciones que se dan año tras año.

Con respecto al número de docentes en la educación pública, su número ha crecido en 17% entre los años 2015 a 2021, mostrando un crecimiento anual promedio de 2%. El 92% del total son docentes de la Educación Básica. Es decir, no se registra un incremento, con excepción del año 2016, en donde en el marco del Decreto Supremo 002-2016-MINEDU, se dan procesos de contratación de docentes para los diferentes niveles de educación. Es decir, no se registra un incremento diferenciado, sino más bien inercial.

Cuadro 5. Número de docentes de Educación Pública

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Básica Regular	297,394	307,084	298,711	315,386	316,902	323,597	342,346	349,570	356,568	361,575	373,103	380,190
Superior No Universitaria	10,832	10,977	10,501	11,183	11,579	11,422	11,847	14,286	14,162	13,809	12,628	13,143
Básica Alternativa	8,158	8,209	7,169	8,000	7,621	7,564	8,166	8,258	8,444	8,441	8,738	9,001
Técnico-Productiva	5,537	5,513	5,103	5,562	5,632	5,566	5,579	5,640	5,763	5,824	5,776	5,831
Básica Especial	3,074	2,967	2,977	2,818	2,941	3,201	3,361	4,099	4,056	3,841	4,138	4,139
TOTAL	324,995	334,750	324,461	342,949	344,675	351,350	371,299	381,853	388,993	393,490	404,383	412,304

Fuente: Estadística de Calidad Educativa

En el caso del número de alumnos, el contexto es similar, pues entre 2015 – 2021 el crecimiento anual es de 2.5%. Nuevamente, este crecimiento inercial no marca una diferencia en cuanto a un incremento en el presupuesto.

Cuadro 6. Número de alumnos de Educación Pública

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Básica Regular	6,028,665	5,819,438	5,467,305	5,647,750	5,575,083	5,624,092	5,746,098	5,795,017	5,824,869	5,975,506	6,298,694	6,444,256
Técnico-Productiva	129,567	119,529	113,342	126,914	123,388	122,857	136,167	144,552	145,854	151,416	178,754	178,762
Básica Alternativa	135,398	130,850	112,955	126,345	121,654	121,254	145,251	145,618	146,237	149,751	146,252	153,202
Superior No Universitaria	120,315	120,030	122,788	126,847	131,995	132,500	142,880	173,370	177,355	177,178	165,218	175,605
Básica Especial	16,717	14,874	14,405	15,341	15,956	16,048	16,815	17,818	18,416	19,010	19,829	21,075
TOTAL	6,430,662	6,204,721	5,830,795	6,043,197	5,968,076	6,016,751	6,187,211	6,276,375	6,312,731	6,472,861	6,808,747	6,972,900

Fuente: Estadística de Calidad Educativa

De igual manera, con respecto al número de locales educativos, estos muestran un crecimiento que no supera el 0,2% anual. Así, nuevamente es posible incrementar el presupuesto para la función Educación, sea para destinar recursos para construir nuevos locales, o darle mantenimiento a los actuales.

Cuadro 7. Número de locales de Educación Pública

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Básica Regular	43,147	44,478	44,207	48,081	49,168	50,861	52,129	52,826	52,914	53,003	53,159	53,276
Sólo Técnico-Productiva	609	623	578	644	658	677	687	702	709	712	710	713
Sólo Sup. No Universitaria	476	465	449	469	474	478	483	508	508	499	498	469
Sólo Básica Especial	329	334	323	345	356	366	383	403	411	415	429	431
Sólo Básica Alternativa	98	109	115	134	142	153	160	169	175	176	180	183
TOTAL	44,659	46,009	45,672	49,673	50,798	52,535	53,842	54,608	54,717	54,805	54,976	55,072

Fuente: Estadística de Calidad Educativa

En menor medida, también es importante revisar la entrega de materiales e insumos educativos, y cómo y cuánto se ha ido entregando en el periodo de análisis a los alumnos.

El presupuesto que se ha destinado es muy variable, pues el mismo se redujo en más del 70% entre 2015 y 2021, siendo el 1,6% del total de presupuesto para Educación en el 2016, para reducirse a 0,3% en el 2021. Esta reducción puede entenderse, en la medida que la vida útil de los materiales e insumos educativos es de más de un año y por ende la tasa de reposición hace que no se requieran todos los años²³.

3.1 Cómo se financia el sistema educativo

El presupuesto público presenta diferentes fuentes de financiamiento. El 70% en promedio proviene de lo que se denominan Recursos Ordinarios, que son los ingresos provenientes de la recaudación tributaria, los mismos que son gestionados de manera centralizada, no estando vinculados a ninguna entidad y constituyen fondos disponibles de libre programación. El 8% se financia a través de los ingresos generados por las entidades públicas y administrados por estas, denominados Recursos Directamente Recaudados (RDR). El 7% se financia con la fuente Canon y Sobrecanon, que corresponde a los ingresos que perciben algunas entidades públicas producto de la explotación de recursos naturales que se extraen de su territorio, y que principalmente se destinan a inversión. El 5% se financia con endeudamiento interno y externo, y también se orienta en parte para inversiones, y en otra parte para el pago de deuda. El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), que son recursos recaudados centralizadamente, pero distribuidos sólo a los gobiernos locales, también tienen libertad para ser programados en el uso que consideren. Estos financian el 4% del presupuesto total. Las Contribuciones a Fondos (3%) financian Pensiones e Impuestos Municipales (2%), que son recaudados directamente por los gobiernos locales, tienen el mismo tratamiento de los RDR. Finalmente, las Donaciones y Transferencias, son fondos financieros no reembolsables de origen diverso, que por su magnitud complementan diferentes acciones.

En parte, la manera cómo se financia el presupuesto depende del destino del mismo. El gasto en personal, al ser un gasto corriente, se financia principalmente con recursos ordinarios, pues es explicado en un 85% por dichos recursos y en un 9% por los recursos directamente recaudados. Por otro lado, los recursos ordinarios en general financian el 70% del presupuesto.

Los bienes y servicios, otro tipo de gasto corriente, se financia en un 60% por recursos ordinarios, 23% por recursos directamente recaudados y 7% por el FONCOMUN. En la práctica, casi el 60% de los recursos directamente recaudados se va a financiar los bienes y servicios.

Respecto a las inversiones, estas se financian en un 54% con recursos ordinarios, 25% con recursos del Canon y sobrecanon y, 10% con Deuda. En general, el Canon se destina

²³ El gasto es tomado del Portal de Transparencia Económica. En la desagregación del presupuesto es posible identificar cuánto se destina para Materiales y Útiles de Enseñanza.

en más del 70% hacia inversiones, aunque la idea es que debería ser la totalidad de dicha fuente se oriente hacia inversiones.

Se puede decir entonces que los recursos ordinarios se orientan principalmente para financiar el gasto en personal, los recursos directamente recaudados a costear los bienes y servicios y los del Canon y sobrecanon hacia inversiones. Otros recursos como Deuda se orientan para gestionar el pago de deuda y las contribuciones a fondos íntegramente para el pago de pensiones.

Esta manera de distribuir el presupuesto, de alguna manera condiciona el destino de los recursos, y refuerza su *inercialidad*. Es de precisar que el incremento de los recursos ordinarios se orienta a inversiones, el de los recursos directamente recaudados a bienes y servicios, el del canon a inversiones, así como también el incremento de deuda.

Cuadro 8. Desagregación del Presupuesto Total de Apertura 2015 - 2021

En porcentaje

Destino \ Fuente	RROO	RDR	C y SC	Deuda	FONCOMUN	CF	IM	DyT	Total
Personal	22,0%	2,3%	0,1%	0,0%	1,0%	0,0%	0,5%	0,0%	25,9%
Bienes y Servicios	12,5%	4,9%	1,0%	0,2%	1,4%	0,0%	0,8%	0,0%	20,7%
Inversiones	10,8%	0,7%	5,1%	1,9%	1,1%	0,0%	0,2%	0,1%	19,9%
Pensiones	5,9%	0,2%	0,0%	0,0%	0,1%	2,9%	0,1%	0,0%	9,2%
Deuda	5,2%	0,0%	0,2%	3,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	8,5%
Otros	14,1%	0,2%	0,8%	0,1%	0,1%	0,0%	0,4%	0,1%	15,8%
Total	70,5%	8,3%	7,1%	5,2%	3,7%	2,9%	1,9%	0,3%	100%

RROO: Recursos Ordinarios; RDR: Recursos Directamente Recaudados; CySC: Canon y sobrecanon;

CF: Contribuciones a Fondos; IM: Impuestos Municipales; DyT: Donaciones y Transferencias

Fuente: Transparencia Económica

Cuando se filtra por el presupuesto a solo la función Educación, este se financia principalmente con recursos ordinarios, que si bien se orienta en casi un 60% a gastos de personal, también es el componente más importante cuando se financian otros gastos como inversiones (68%) y bienes y servicios (78%). Vale decir que el personal se financia casi íntegramente con recursos ordinarios, y se complementa con recursos directamente recaudados. Los recursos del canon se orientan en un 90% a inversiones, porcentaje mayor que el promedio total; y los recursos directamente recaudados se orientan en un 62% hacia bienes y servicios, y un importante 38% sirve para financiar el gasto de personal.

Cuadro 9. Desagregación del Presupuesto para Educación de Apertura. 2015 - 2021 En porcentaje

Destino \ Fuente	RROO	RDR	C y SC	FONCOMUN	IM	DyT	Deuda	TOTAL
Personal	52,0%	1,3%	0,0%	0,0%	0.0%	0.0%	0,0%	53,3%
Inversiones	12,3%	0,4%	4,7%	0,4%	0.0%	0.0%	0,3%	18,1%
Bienes y Servicios	13,4%	3,1%	0,5%	0,1%	0.0%	0.0%	0,0%	17,0%
Donaciones y Transferencias	7,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0.0%	0.0%	0,0%	7,3%
Otros	4,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0.0%	0.0%	0,0%	4,2%
TOTAL	88,9%	5,0%	5,3%	0,5%	0.0%	0.0%	0,3%	100.0%

RROO: Recursos Ordinarios; RDR: Recursos Directamente Recaudados; CySC: Canon y sobrecanon

IM: Impuestos Municipales; DyT: Donaciones y Transferencias

Fuente: Transparencia Económica

El gasto en personal es financiado con recursos ordinarios. Cuando se toma el presupuesto total es de 22,0%, mientras que cuando solo se toma a la función Educación, este ratio se incrementa hasta el 52%. Los bienes y servicios también son financiados con recursos ordinarios (13%), los que se complementan con recursos directamente recaudados. Así, se tiene que el 70% del presupuesto para educación se encuentra de “fijo”; o mejor dicho tiene un claro destino todos los años, que son pagos para profesores, personal administrativo, materiales, servicios e insumos, cuyo cálculo es más o menos predecible. La misma figura se repite para la cartera para Salud, y no tanto así para las carteras de Transportes, Agropecuaria y Vivienda y Saneamiento, que se mueven por un fuerte componente de inversiones, el mismo que varió año con año.

De todo el gasto de personal del nuestro sistema público, el 39,1% es para la función Educación, de toda la inversión pública; el 15,0% es para Educación y de todo el gasto en bienes y servicios, el 8.4% se va también para Educación.

Así, el presupuesto para educación se financia con una cuota importante de recursos públicos, y tiene un componente muy fijo, que mayormente es gasto en personal. Así, un incremento de sueldos o gratificaciones, o reconcomiendo de bonificaciones, tiene un claro impacto en el presupuesto, pero no necesariamente significa una mayor dotación de insumos o bienes para los alumnos, a pesar de que pueda incrementar el presupuesto por alumno.

3.2 Financiamiento público vs privado

El presupuesto para la Educación en nuestro país se financia íntegramente con recursos públicos, independiente de la clasificación de los mismos. En general, el presupuesto para educación se financia con recursos ordinarios, aquellos que son producto de la recaudación centralizada de impuestos, y que luego son distribuidos, bajo diferentes

critérios, y orientados principalmente al financiamiento del importante gasto de personal. En promedio, entre 2015 – 2021, el 88% del presupuesto para educación se financia con estos recursos. En el mismo periodo, los recursos directamente recaudados por las diferentes entidades públicas financian en un 4% los gastos para educación, y en un mismo porcentaje los recursos determinados, los cuales están conformados por los recursos del canon, FONCOMUN e impuestos municipales. Son denominados así porque tienen ya un destino definido, parte para gastos corrientes y parte para gastos de inversión. Los recursos para deuda financian en promedio el 2% del gasto para educación, con excepción del año 2021, donde ante la caída de la recaudación interna, esta fuente financió el 11% de dicho gasto.

Respecto a los recursos por Donaciones y Transferencias, que pueden incluir donaciones de entidades privadas para financiar gasto público en educación, estos se han multiplicado por cuatro entre los años 2019 y 2021. Su aporte al presupuesto es muy pequeño, pues en el presupuesto de apertura en dichos años asciende a poco más de US\$ 9 millones (0,02% del total), cuando se revisa el presupuesto al final de año este se multiplica por 9, es decir poco más de US\$ 80 millones, los cuales se destina mayormente para construcción de infraestructura educativa, adquisición de vehículos, equipos y elaboración de estudios de inversión.

Cuadro 10. Gasto en Educación según fuente de financiamiento 2015 - 2021
En porcentaje

Fuente	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Recursos Ordinarios	87%	86%	85%	87%	89 %	88 %	93 %	91%	87 %	89 %	82 %
Recursos Directamente Recaudados	6%	6%	6%	6%	5%	5%	4%	5%	4%	4%	4%
Recursos Determinados	6%	8%	9%	7%	6%	3%	3%	5%	6%	5%	3%
Deuda	0%	0%	0%	0%	0%	4%	0%	0%	3%	2%	11%
Donaciones y Transferencias	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fuente: Transparencia Económica

No existe más información del financiamiento privado del gasto público para Educación. De manera complementaria, hay información del costo por alumno en la educación pública, que proviene del cociente del presupuesto público para educación que se destina y el número de alumnos matriculados; información que no hay para cuando se desea establecer un similar valor para la educación privada.

En función a la información de matriculados según nivel de educación y al costo por alumno, que es un dato calculado oficialmente²⁴, proyectamos que el gasto para educación pública (sin considerar el nivel superior) en el 2021 ascendió a US\$ 4 987 (valores del 2010), mientras que el gasto para la educación privada (tomando en cuenta

²⁴ ESCALE – Estadísticas de Calidad Educativa. Disponible: <http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias2016>

los datos por alumno de la educación pública) asciende a US\$ 1 424 millones (valores del 2010).

Cuadro 11. Gasto para educación pública y privada. Gasto en dólares 2010

	Alumnos en Educación Pública	Alumnos en Educación Privada	Gasto por Alumno	Gasto Total Educación Pública	Gasto Total Educación Privada
Inicial	1 362 501	294 029	632	861 390 718	185 888 929
Primaria	2 940 645	846 965	660	1 942 080 631	559 358 345
Secundaria	2 141 110	567 488	901	1 928 714 678	511 193 930
Básica Alternativa	153 202	49 090	536	82 154 374	26 324 449
Básica Especial	21 075	1295	2293	48 323 540	2 969 347
Artística	7099	307	536	3 806 830	164 628
Pedagógica	39 047	20 170	347	13 546 144	6 997 355
Técnico-Productiva	178 762	74 033	347	62 015 924	25 683 450
Tecnológica	129 459	303 772	347	44 911 780	105 384 261
TOTAL	6 972 900	2 157 149		4 986 944 618	1 423 964 695

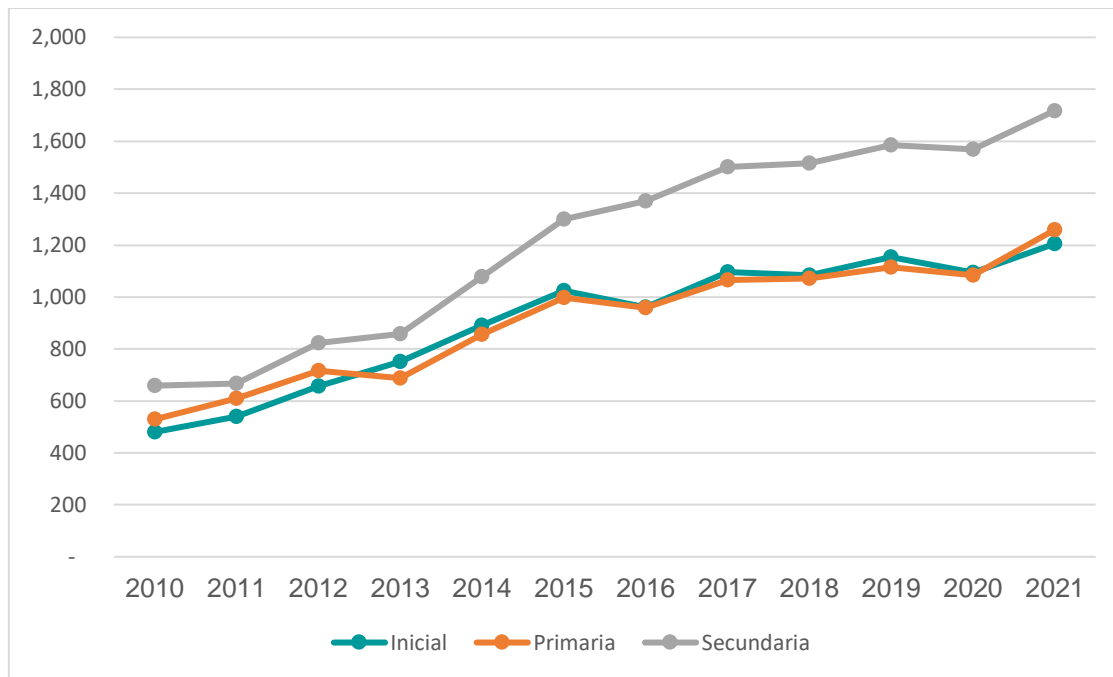
Fuente: ESCALE - MINEDU

A partir del ejercicio anterior, que es como mencionamos una proyección, se tiene dos reacciones iniciales. Por un lado, el dimensionar la posibilidad de hacer la educación pública de alcance total, es decir universal. Para lograr dicha meta, requeriríamos un 30% adicional de recursos, en un escenario en el que todos los alumnos del país pasen al ámbito público.

Por otro lado, es claro que el dato del gasto por alumno por educación privada está dimensionado por diversos factores: los sueldos de los profesores, los materiales e insumos educativos, cursos adicionales, infraestructura y equipamiento, costo de los convenios, etc.

Sin embargo, y a pesar de que los costos por alumnos entre educación pública y privada pueden tener muchas diferencias, y el nivel de los primeros puede estar en algunos casos muy por debajo, es de destacar el esfuerzo por incrementar los recursos para el sector Educación. Se identifica un mayor incremento entre los años 2010 – 2015 que en el periodo 2015 – 2021. En el periodo de análisis, el gasto por alumno de primaria se incrementó en 18% cuando en el periodo anterior lo hizo en 118%. El gasto para los alumnos de primaria y secundaria en promedio han crecido en 28% entre 2015 – 2021, cuando en el periodo anterior lo hizo en 93% en promedio.

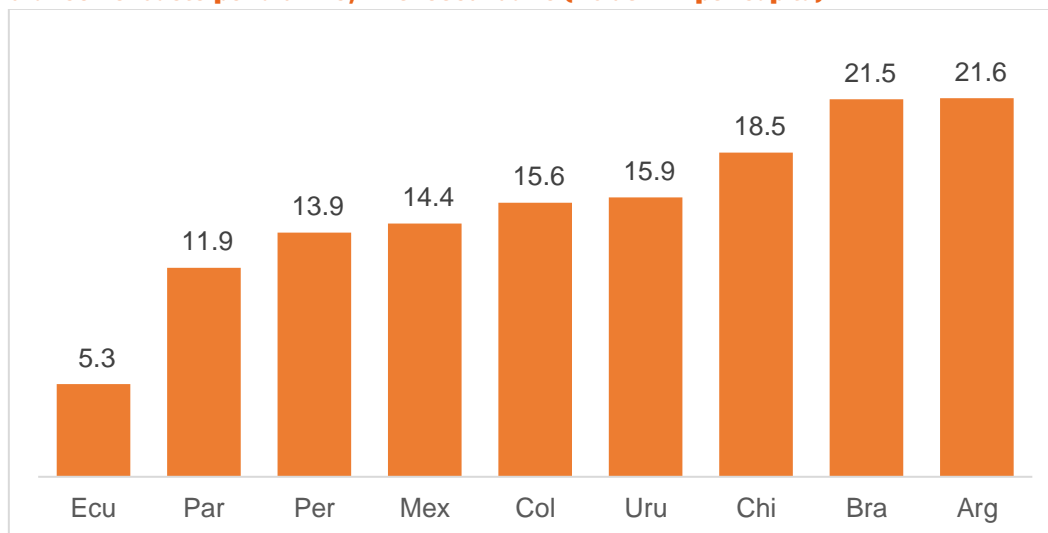
Gráfico 22. Gasto por alumno, niveles inicial, primaria y secundaria. 2010 - 2021
En dólares 2010



Fuente: ESCALE - MINEDU / Transparencia Económica.

Como dato final, el Perú es uno de los países que menos porcentaje del PBI per cápita destina a Educación. Tomando como referencia la información del año 2016, el indicador para nuestro país llegaba a 13,9%, mientras que países como Chile, Brasil o Argentina se ubican por encima del 18%. Como referencia los países de Europa o Estados Unidos destinan más del 23% de PBI per cápita a Educación, y el promedio de América Latina se ubica entre 15% y 16%.

Gráfico 23. Gasto por alumno, nivel secundario (% del PBI per cápita)



Fuente: Banco Mundial - Indicadores del desarrollo mundial

3.2 Financiamiento Nacional vs subnacional

En general, el presupuesto público presenta una recaudación centralizada, con una gestión descentralizada, precisando que es Hacienda Pública la que autoriza; no el uso del recurso hacia un fin determinado, sino la disposición de recursos para el pago final.

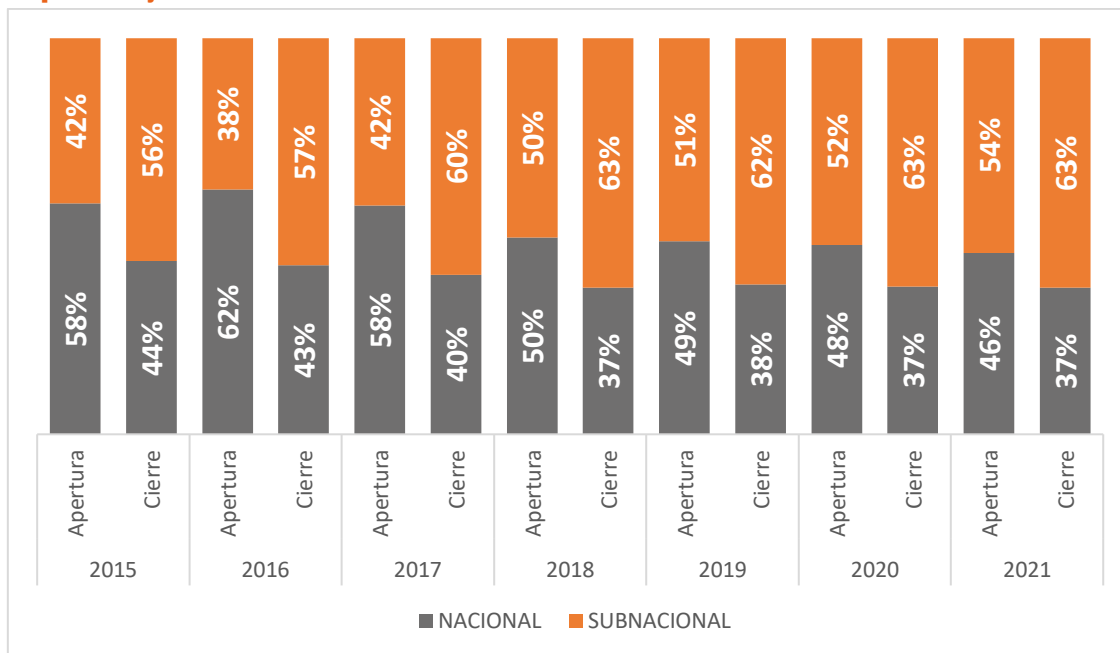
Visto así, los recursos para la función Educación, revisando el presupuesto de apertura, tenía una mayor asignación para el nivel nacional, que en el 2015 fue de 58% para el nivel nacional y 42% para el nivel subnacional. Si bien luego esa proporción se invertía al cierre del presupuesto, con el paso de los años la proporción entre nacional y subnacional también ha variado. En el 2021, la asignación subnacional ya era mayor en el presupuesto de apertura, y al cierre del presupuesto en dicho año dicho nivel ya gestiona el 63% del presupuesto, cuando en el 2015 dicha asignación ascendía a 56%.

En general, ante el reclamo de las autoridades subnacionales por disponer de los recursos presupuestales en los primeros meses del año, se empezó a disponer de más recursos para dichas entidades a partir del primer trimestre. El presupuesto para las entidades subnacionales solía ser transferido a partir del tercer trimestre, generando presiones para gastar que luego no se cumplían, y no se alcanzaban las metas trazadas. Cabe destacar que existen fondos asociados a la ejecución del presupuesto y a la consecución de metas²⁵, los mismos que se veían afectados por esta práctica. Y en general, cuando las entidades solicitan recursos adicionales, deben mostrar buen nivel de ejecución para presentar buenos antecedentes en la evaluación.

²⁵ Existen recursos en el marco del Plan de Incentivos Municipales que permite acceder a recursos presupuestales asociados a la consecución de ciertas metas como recaudación de ingresos, reducción de la desnutrición crónica infantil, la mejora de los servicios públicos, la infraestructura y la simplificación de trámites.

Gráfico 24. Distribución del Presupuesto entre nivel nacional y subnacional, según presupuesto de apertura y cierre. 2015 - 2016

En porcentaje



Fuente: ESCALE - MINEDU / Transparencia Económica.

Existen diferencias entre lo que administra el nivel nacional y lo que administran las entidades subnacionales. El presupuesto educativo, al inicio de año para el nivel nacional, se orienta a Personal (40%), Bienes y Servicios (24%) e Inversiones (19%). Para el caso de los gobiernos regionales, también al inicio de periodo, el 84% se destina para el pago de personal, el 8% para el pago de servicios y otro 8% para inversiones. Como se ve, hay una clara diferencia entre lo que administra el nivel nacional y el nivel regional, siendo los últimos más una “mesa de partes” para el pago de remuneraciones del personal educativo. El otro nivel subnacional, el local, con un presupuesto mucho menor que los dos anteriores (20 veces menos que el Nacional y 15 veces menos que el regional), es en un 95% recursos para inversiones.

Por otro lado, cuando se mira el presupuesto para Educación y se desagrega según tipo de gasto, encontramos que de lo destinado para personal (que es en promedio el 59% del presupuesto para Educación), el 64% lo administra el nivel regional y el 36% el nivel nacional.

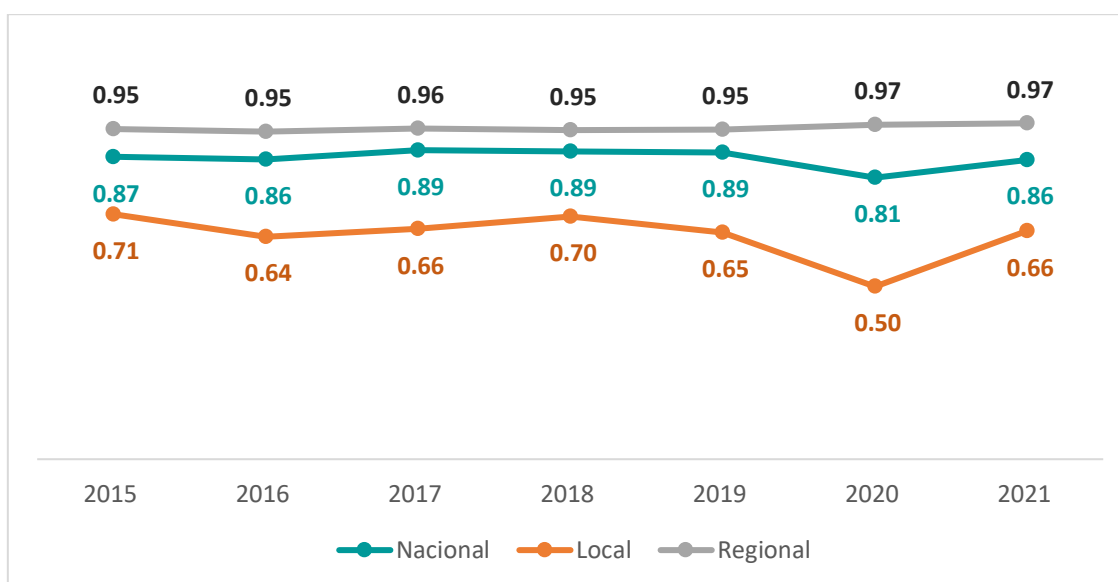
Respecto al presupuesto de inversiones (que es el 16% del presupuesto para Educación), el 63% lo administra el nivel nacional, el 23% el nivel regional y 14% el nivel local. El nivel nacional suele llevar a cabo programas de mejoras de infraestructura o construcción de nueva, además de administrar el programa nacional de infraestructura educativa. Esto se hace con el objeto de agilizar la inversión en el sector, para luego transferir las obras culminadas para la administración local o regional.

En el caso de Bienes y Servicios (que es también el 16% del presupuesto para Educación), el 78% lo administra el nivel nacional y el 22% el nivel regional. Esto se puede deber a dos aspectos importantes: por un lado, las “economías de escala” que hace que realizar una compra de magnitud permite no solo permite ahorrar en la compra en sí mismas, sino además en uniformizar las adquisiciones. Por otro lado, está el aspecto de especialización, pues las entidades del nivel nacional presentan mayores y mejores competencias en torno a las compras públicas.

3.3 Análisis del presupuesto de Educación

El presupuesto asignado a la función Educación presenta una ejecución del 98% como promedio entre los años 2015 - 2021, mientras que para el caso del presupuesto total de cierre, este promedio asciende a 89%. Según el nivel de gobierno, se refleja una marcada diferencia entre los mismos. El nivel regional registra un avance en la ejecución al final del periodo por encima del 95%, el nivel nacional entre 85% y 90%, y el nivel local si se muestra bastante rezagado con un promedio del 65%. Recordemos el fuerte componente en pago de personal que tiene el nivel regional, que es diferente al fuerte componente en inversiones que presenta el nivel local.

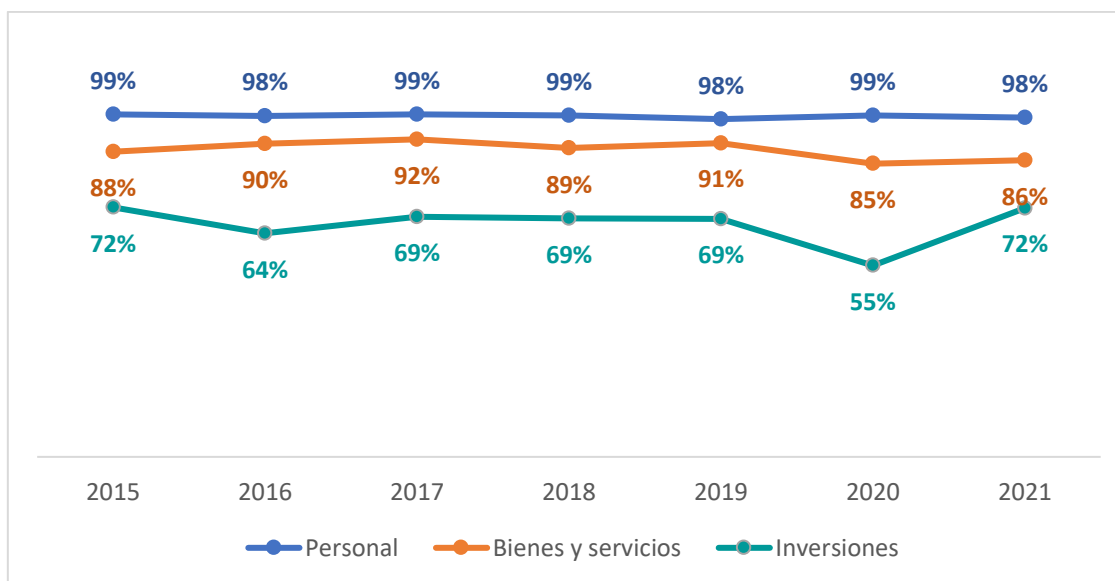
Gráfico 25. Avance en la ejecución del presupuesto para Educación según nivel de gobierno. Final de periodo. 2015 - 2016
En porcentaje



Fuente: Transparencia Económica.

Revisando las principales partidas de gastos encontramos importantes diferencias, donde el gasto de personal, el cual es bastante predecible y administrativamente sin dificultad para programar, muestra un nivel de ejecución del 98%. El presupuesto para la adquisición de bienes y contratación de servicios muestra un nivel de ejecución del 89%, mientras que las inversiones se ubican entre 65% y 70%.

Gráfico 26. Avance en la ejecución del presupuesto para Educación según genérica de gasto. Final de periodo. 2015 - 2016
En porcentaje



Fuente: Transparencia Económica.

3.4 Necesidades de financiamiento para educación

El presupuesto tiene un fuerte componente en gasto asociado al personal. Eso representa una fuerte “marca” al momento de evaluar y proponer cambios a partir de la lectura solo presupuestal.

Efectivamente, el servicio educativo está asociado a la “transferencia de conocimiento” y este es visto como el principal servicio, el cual es complementado con el entorno físico y la entrega de materiales educativos, tanto como disposición en las instalaciones como el que se entrega al alumno.

Las necesidades de financiamiento no solo deben estar orientadas a una mayor asignación de recursos, sino que además deben estar orientadas a una evaluación constante de los resultados obtenidos en la mejora educativa.

Los recursos presupuestales han aumentado, y de la mano también se han registrado mejoras en algunos indicadores educativos. La tasa neta de matrícula de la población de 12 a 16 años ha pasado de 84,4% en el 2015 a 83,5% en el 2019²⁶. Por otro lado, el porcentaje de *Alumnos que logran los aprendizajes del grado (2do de secundaria)* entre 2016 – 2019, no muestra mejoras en cuanto a la comprensión de texto, situación que sí sucede con respecto a la materia de matemáticas, que sí muestra una mejora, pasando

²⁶ Perú: Indicadores de Educación por departamentos, 2009 – 2019. INEI. Octubre 2020.

de un indicador de 11,5% a 17,7%²⁷. Una muestra de lo anterior es la mejora en la evaluación PISA, donde nuestro país no solo obtuvo una mejora en cuanto a su posición, al pasar de del último lugar a ubicarse en el puesto 64 de 77 países evaluados, sino además en los indicadores²⁸.

Ciertamente, hay una relación entre la mayor asignación de recursos que se han venido mostrando y las mejoras en el servicio educativo público, aunque no se cuenta con datos que digan cuál es el traslado de impacto, en un incremento porcentual, en la asignación presupuestal respecto de las mejoras en indicadores educativos.

Es importante ver cuál es la estructura del presupuesto para orientar el mismo, a fin de evaluar las mejoras presupuestales. Mirando el presupuesto para educación en el 2021, encontramos que los rubros asociados a personal ascienden a 63%, los cuales están compuestos principalmente por Pago de Magisterio y Docentes (45%), Personal Administrativo (5%), Personal con contratos CAS (3%), Escolaridad, aguinaldos, gratificaciones, CTS, dietas y otros (3%), Contribuciones a la Seguridad Social (3%). Es de precisar que del pago del personal del Magisterio, que es el 40% del presupuesto total, 35% se ubica en los gobiernos regionales y el 5% en entidades del gobierno nacional.

Las inversiones representan el 24% del presupuesto, compuesto principalmente por inversión en Edificaciones y Estructuras Educativas (17%) y Vehículos y Maquinarias (4%). Estos recursos son administrados principalmente por entidades del Gobierno Nacional (que incluye a las universidades públicas) y Gobiernos Locales.

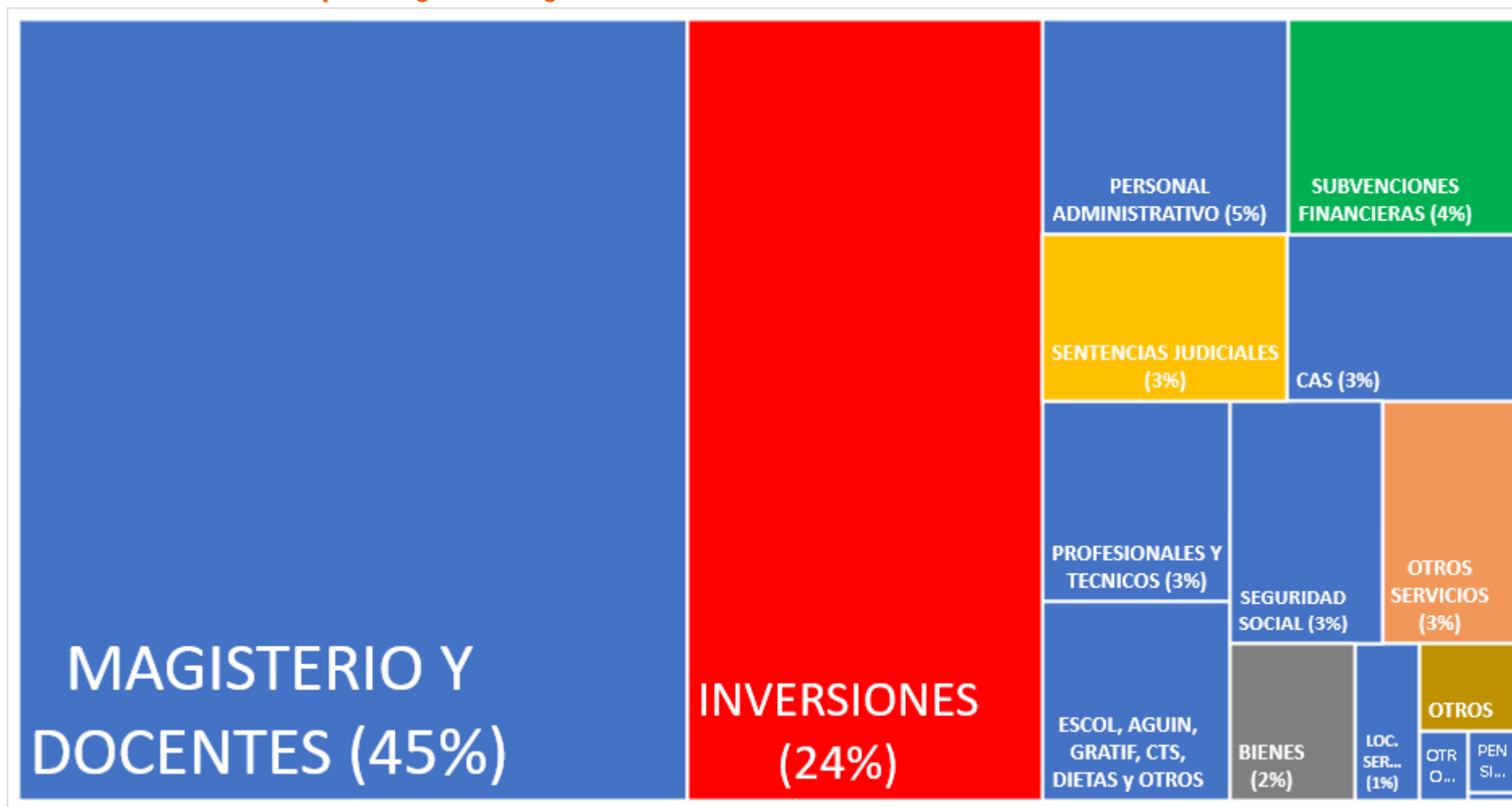
El pago de servicios (para el funcionamiento de la estructura general) representa el 3% del presupuesto total; las sentencias judiciales son el 3% y las subvenciones financieras son el 4%. Estas últimas están orientadas principalmente a estudiantes (las cuales fueron en el 2021 más de S/ 1000 millones). El pago de sentencias y laudos judiciales a favor del personal de educación se deben al cumplimiento de resoluciones judiciales que tengan condición de cosa juzgada.

Así, el incremento asociado a gasto de personal significó una mejora significativa del presupuesto, dado el peso que muestra en el mismo, en especial el gasto en remuneraciones.

²⁷ Fuente: ESCALE - MINEDU

²⁸ <http://umc.minedu.gob.pe/pisa/>

Gráfico 27. Distribución del Presupuesto según rubro de gasto



Fuente: Transparencia Económica

IV. PRINCIPALES COMPROMISOS ASUMIDOS

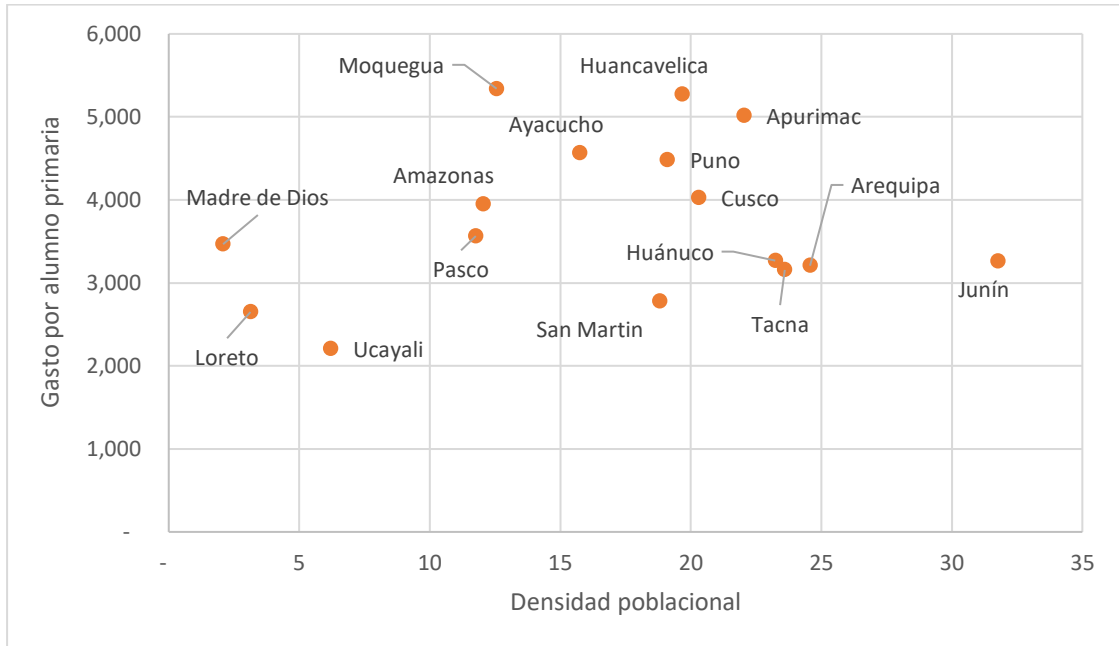
Desde la mirada presupuestal, el objetivo que engloba la Agenda al 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible, debe de ser el de asegurar los recursos presupuestales necesarios, situación que se ha mantenido desde hace varios años, toda vez que la función Educación es a la que más recursos se les destina.

Sin embargo, el aseguramiento de recursos no debe ser visto como condición suficiente, sino por el contrario como condición necesaria para la dotación del servicio educativo en nuestro país.

Desde lo presupuestal, se debe orientar los recursos de manera más o menos equitativa, aunque entendiendo que ofrecer el servicio en las zonas más alejadas de los "centros" requiere un gasto adicional. Por ejemplo, en el 2021, el *gasto público en educación por alumno de primaria* fue de S/ 3558, cuando en el departamento de Áncash, dicho indicador es el doble del que se ofrece en los departamentos de Ica, Loreto y Ucayali. En el caso de Ica, puede entenderse que dicho gasto está asociado a la realidad de este departamento, donde los centros poblados muestran una mayor concentración o que los indicadores educativos están mejor que los otros dos departamentos señalados; mientras que en los departamentos de Loreto y Ucayali la realidad de la población es su dispersión y dificultad en el acceso.

Así, encontramos que no hay una distribución necesariamente uniforme entre el presupuesto por alumno, en este caso de primaria, con la densidad poblacional, que una variable proxy de cómo se debe distribuir el mismo para que llegue con mayor equidad a lo largo del territorio y en favor de los alumnos. Para una densidad poblacional similar (de 20 habitantes por kilómetro cuadrado), encontramos que por ejemplo Huancavelica percibe el doble de lo que percibe San Martín, o que Moquegua percibe más que Pasco, que tienen un similar nivel de densidad.

Gráfico 28. Densidad poblacional vs Gasto por alumno de primaria, según departamento, 2020 - 2021.



Fuente: Escala Minedu – CEPLAN.

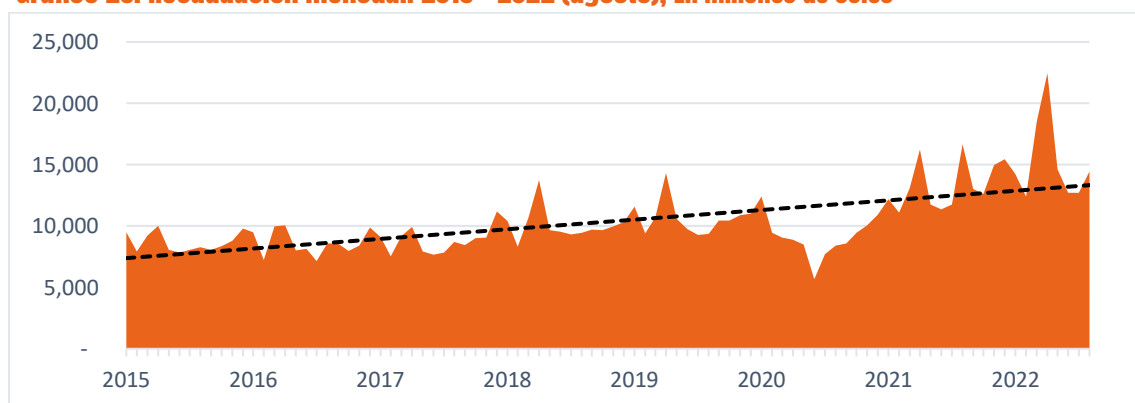
V. PROPUESTAS DE FINANCIAMIENTO

Asegurar recursos para Educación no pasa por destinar parte de los mismos en el presupuesto, algo que ya sucede. Pasa por hacer crecer los ingresos totales, por las diversas formas que se han identificado. En la práctica, sí hay más recursos totales, hay más recursos para Educación, por lo que en general lo más importante es asegurar el uso adecuado de los mismos.

5.1 Recuperación de ingresos fiscales

Ya se identifica un esfuerzo por ampliar la base tributaria, la misma que tiene un incremento en la recaudación total, la cual se ha visto favorecida por algunos factores, como el precio internacional de los minerales. La idea no es solo continuar con las mismas, sino profundizarlas. La ampliación de la base ha iniciado el camino a través de la ampliación y universalización en la emisión de comprobantes electrónicos, tanto para la venta de bienes como de servicios. La emisión de facturas (para la venta de bienes principalmente) y recibos por honorarios (para la venta de servicios principalmente) ha tenido un impacto importante que no debe dejarse de lado. En términos corrientes, ya se recauda más del 22% de lo que se recaudaba en el 2019, cuando se mira la recaudación al mes de agosto; pero estos esfuerzos han recaído principalmente en el ámbito más formal de la economía. El reto consiste en cómo superponer la estructura en el sector informal de nuestra economía, que, aunque su estimación no es sencilla, se proyecta que sobrepasa el 70% de nuestra actividad económica.

Grafico 29. Recaudación mensual. 2015 - 2022 (agosto), En millones de soles



Fuente: SUNAT

El llegar al umbral de la economía que no se ha integrado a la formalidad pasa por diversos aspectos. En general, el tributar significa para el ciudadano o empresas, que dicho aporte tenga una retribución no sólo adecuada, sino oportuna y de calidad. Un estudio del BCRP²⁹ sobre la ENAHO da cuenta de las razones por las cuales un empleador o un trabajador independiente es informal. El 45,1% responde que es porque “no lo considera necesario” y el 36,3% responde que “su negocio es pequeño/produce poca cantidad”. Es decir, está más asociado a una cultura de pago, y a la percepción de la retribución que perciben las empresas o las personas en el pago de impuestos. Llama la atención que solo el 3% responde que “No podría asumir la carga de impuestos si se registra”; es decir, no necesariamente el reducir impuestos va a tener el impacto automático. El servicio público, visto desde la calidad o la corrupción, terminan afectando y construyendo esa cultura de pago tan negativa para la recaudación.

Las razones que esboza el estudio del BCRP para combatir esta situación se orientan a: (i) reducir la burocracia, (ii) simplificar los procesos, (iii) facilitar la información, (iv) aliviar la carga tributaria e (v) instituciones y leyes que permitan internalizar la idea de la necesidad de ser formal.

Cuadro 12. ¿Razones por las que un empleador o trabajador independiente es informal? En porcentaje

	2014 - 2016
No lo considera necesario	45,1%
Su negocio es pequeño / produce poca cantidad	36,3%
Es un trabajo eventual	9,6%
No podría asumir la carga de impuestos si se registra	3,0%
No sabe si debe registrarse	2,2%
Le quita demasiado tiempo	1,0%
Los trámites son muy complicados	0,9%
No sabe cómo o dónde registrarse	0,9%
Otro	0,9%

Fuente: BCRP

²⁹ ¿Menos impuestos, menos informalidad? Evidencia reciente para el Perú.

5.2 Flujos financieros ilícitos

Al igual que la recuperación de los ingresos fiscales, se deben mejorar las acciones para identificar la frontera de la legalidad e ilegalidad. Un avance importante es la Norma Antielusiva, y el avance de la entidad tributaria respecto a sus posibilidades de acción.

Ya se ha determinado una lista inicial de acciones que caen en el umbral de la elusión, y en esa línea es que se debe trabajar. La adecuación a normas internacionales y los acuerdos de cooperación con otras entidades de otros países son medidas complementarias que ya se vienen llevando a cabo.

Sin embargo, se requiere mayor normatividad al respecto. No existen normas, o las que existen no tienen la suficiente fuerza sobre cómo abordar y controlar los flujos financieros, como por ejemplo lo son los paraísos fiscales. Este es un segundo frente, que debe ser complementario al primero, que es cómo abordar al sector informal y llevarlo a la formalidad.

5.3 Gasto Tributario

Un avance importante es conocer y dimensionar los gastos tributarios, que como mencionamos, no son aspectos o que estén fuera de la estructura (informalidad) o que estén fuera por el aprovechamiento (evasión / elusión), sino que son parte de los beneficios que ofrece la misma estructura.

Uno de los problemas centrales de estos gastos tributarios ha sido su poca evaluación para saber la pertinencia de los mismos, y esto pasa por el trabajo que realiza el Congreso de la República. Muchos de estos beneficios han sido ampliados sin la evaluación técnica correspondiente. Ejemplo de esto son las exoneraciones para la selva, para el sector agroexportador o para las zonas francas. En el primer caso, y después de una discusión técnica importante, se reemplazaron por fideicomisos para inversión, los cuales tienen un mayor impacto que estas exoneraciones. Esta información se contaba con antelación, pero en ocasiones anteriores no fueron tomadas en cuenta.

Otro aspecto es la periodicidad o regularidad de los beneficios. Se entendía que las exoneraciones para el sector agroexportador eran para impulsar el desarrollo o promover la industria naciente. Sin embargo, se volvieron casi permanentes en el tiempo, y se continúa discutiendo incluso si se debe ampliar hacia otros sectores. Es de mencionar que en este sector -como en otros- existe la suficiente fuerza para incidir en el Congreso.

Hay exoneraciones que sí tienen una explicación y razón de ser, como lo son las orientadas para la importación de alimentos de primera necesidad, para el transporte, la educación o la

salud. Hay otras que podrían aplicarse para promover en una primera instancia un sector como el financiero, el mismo que puede contribuir para la *formalización* de sectores informales de la economía.

Finalmente, aquí se requiere una evaluación total del conjunto de manera permanente, y que nos lleve a prescindir de aquellas o que no se requieren o que ya cumplieron su objetivo trazado.



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

20
años

