

De aquí al 2021: los dilemas de la política tributaria y el gobierno de Vizcarra

Armando Mendoza Nava

Sumilla

Poco más de un año atrás, Martín Vizcarra asumió el Gobierno en medio del desorden y la incertidumbre generados por la caída del régimen de Pedro Pablo Kuczynski, quien le dejó al país y al nuevo presidente como principal herencia una crisis política de proporciones. Pero otro legado central de la errática gestión de Kuczynski fue el profundo debilitamiento del sistema tributario y subsecuente deterioro de las cuentas fiscales.

Eso fue un año atrás. Hoy puede decirse que la situación fiscal ha mejorado... hasta cierto punto. Aunque los problemas y deficiencias estructurales se mantienen, diversos elementos se han combinado para aliviar parcialmente las cuentas públicas. Sin estar boyantes, ciertamente hoy el Gobierno tiene algo más de espacio y mayores recursos para maniobrar. La pregunta es si con ello bastará para llegar al 2021 en el plano fiscal.

Esa es una pregunta complicada de responder. La idea de que en el Perú es posible ir tirando y ganando tiempo con un sistema tributario a medio cocer es una de las mayores taras de nuestros gobernantes; quienes, por mañosería, desidia o pusilanimidad, no se animan a encarar los problemas estructurales de la recaudación. La última vez que se hicieron algunas reformas tributarias de fondo fue, mal que bien, a inicios de los años 90. Desde entonces, hemos vivido con ajustes parciales y parches, mientras el sistema de recaudación se ha ido deteriorando paulatinamente.

De aquí al 2021 el régimen de Vizcarra tiene la oportunidad de liquidar esa apuesta perversa y recurrente por la inercia fiscal. El desafío es grande y las barreras y oposiciones a una reforma tributaria en serio son considerables. Es grande la tentación de optar por una política de paños tibios y no buscarse problemas. El dilema entre pasividad y acción en el campo tributario tendrá que ser resuelto por Vizcarra y su régimen más temprano que tarde.

El legado de Kuczynski

Para finales del 2017, mientras el gobierno de Kuczynski entraba en su crisis terminal, los indicadores tributarios se desplomaron. Como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI), la recaudación cayó por debajo del 13% del PBI, algo no visto desde las crisis de fines de los 80 e inicios de los 90. Con Kuczynski el Perú alcanzó el dudoso honor de ponerse a la cola de Latinoamérica, con un nivel recaudatorio absolutamente insuficiente para cubrir el financiamiento del Estado.

Explicar las razones del fiasco tributario durante Kuczynski da para una larga discusión. Ceguera ideológica, falta de voluntad, compadrazgo con grandes intereses económicos o simple y llana ineptitud, son todas razones que pueden argüirse. Lo cierto es que el retroceso del sistema tributario fue el reflejo fiel de una gestión que marchaba a su ocaso sin pena ni gloria, aunque sí con mucho que responder al país, y no solo en el tema fiscal.

Ciertamente, elementos externos también jugaron un papel en la caída recaudatoria. El Niño Costero de inicios del 2017 o el mediocre desempeño de los precios de las exportaciones mineras indudablemente golpearon al fisco. Sin embargo, una evaluación objetiva de la crisis tributaria durante el gobierno de Kuczynski

no puede menos que concluir que la mayor responsabilidad por dicha crisis recae en su propia administración.

En esas deterioradas condiciones, Martín Vizcarra asumió la presidencia. Las perspectivas de la recaudación no eran promisorias, implicando que, tarde o temprano, decisiones difíciles tendrían que tomarse. El creciente desbalance entre ingreso y gasto público había liquidado las proyecciones de cierre del déficit y límites al nivel de endeudamiento. Los indicios apuntaban a que antes del 2021 el Estado peruano enfrentaría una situación fiscal límite y tendría que optar por un drástico ajuste presupuestal, con consecuencias considerables, no solo en lo económico y social, sino también en lo político.

¿Un 2018 de recuperación?

Entre las innumerables promesas que el entonces flamante presidente, Pedro Pablo Kuczynski, hizo al iniciar su gestión, destacaba la referente a la tributación. Acorde al optimismo presidencial, al término de su mandato la presión tributaria se habría elevado sustancialmente, mientras que la informalidad se habría reducido, todo ello de la mano de una «Sunat¹ amigable». Se nos prometía lo mejor de ambos mundos: mayor recaudación con menores impuestos. Pero la promesa de Kuczynski resultó siendo la cuadratura del círculo: la recaudación se contrajo, el fraude fiscal creció y la informalidad renació. Para fines del 2017 el sistema tributario tocaba fondo.

Pero lo bueno de tocar fondo es que en algún momento se tiene que ir para arriba, así sea por la pura inercia de la economía. Y en buena parte eso es lo que sucedió, pues en el 2018 se dio un rebote en la recaudación hasta alcanzar 14.5% del PBI. Diversas razones explican lo sucedido.

¹ Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat).

En primer lugar, tras un 2017 marcado por el estancamiento económico, en el 2018 se dio una recuperación parcial de la economía². Esa fue una buena noticia para las finanzas públicas, pues periodos de mayor dinamismo económico están normalmente correlacionados con mayor recaudación. Asimismo, la recaudación del sector minero se recuperó parcialmente gracias a la mejoría en los precios internacionales y a la entrada en plena operación de diversos proyectos mineros.

Aunque en menor medida, también contribuyeron al rebote fiscal algunas medidas establecidas por el gobierno de Vizcarra. Tal fue, por ejemplo, el incremento de las tasas del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a productos como bebidas gaseosas, licores y combustibles, entre otros³. Es importante señalar que el establecimiento de estas medidas no estuvo exento de pugnas con los sectores afectados y, en más de una ocasión, el Gobierno se vio obligado a dar marcha atrás⁴.

Más aún, las controversias alrededor de la política tributaria se dieron no solo entre el Gobierno y los sectores afectados, sino también al interior del mismo Gobierno. Así, durante los primeros meses de la gestión Vizcarra se produjeron varios desencuentros alrededor del tema tributario con el entonces ministro de Economía y Finanzas, David Tuesta, quien portaba un discurso «duro» en lo tributario, lo cual no le hizo ninguna gracia al sector empresarial. La falta de respaldo del Gobierno al ministro Tuesta en algunas medidas tributarias controversiales, como la supuesta aplicación del Impuesto a la Renta (IR) a los trabajadores de menores ingresos,

² Acorde a las estadísticas del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), pasamos de un crecimiento anual del Producto Bruto Interno (PBI) de apenas 2.5% en el 2017 a registrar un crecimiento del 4% en el 2018.

³ La modificación en las tasas del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) tuvo lugar en mayo del 2018.

⁴ Tal fue el caso del aumento del ISC a los combustibles, con el Gobierno viéndose forzado a establecer un mecanismo de devolución parcial del impuesto en respuesta a las presiones del gremio de transportistas.

habría sido el detonante para su renuncia tras escasos dos meses de gestión.

Aunque la recuperación en la recaudación es un signo alentador, no hay que caer en el sobredimensionamiento. Mucho de las cifras positivas del 2018 se explica por un efecto estadístico, al compararse con los pobres resultados del 2017. Los actuales niveles de presión tributaria son aún bajos comparados con los niveles de años atrás. Asimismo, no se pueden ignorar los crecientes signos de que la economía se viene desacelerando. Las expectativas de crecimiento para el 2019 se han reducido y ello, inevitablemente, tendrá un impacto negativo sobre la recaudación.

No está claro cómo, una vez que la presente recuperación tras el bajón del 2016-2017 sea absorbida, se continuará fortaleciendo el sistema tributario en ausencia de medidas de fondo. Para no continuar con una fiscalidad estancada, el Gobierno tendría que dar algunas batallas claves, tales como la racionalización de las exoneraciones o la lucha contra la evasión y elusión tributaria. La pregunta es si dichas batallas llegaran a darse.

Tranzando con lobos

Hay que reconocer que en lo que va del gobierno de Vizcarra se han dado una serie de medidas tributarias que, aunque parciales e insuficientes, son positivas. También hay que reconocer que estas medidas distan de representar una reforma tributaria integral. En un contexto político marcado por la precariedad y la incertidumbre, está por verse si los escasos avances hasta ahora podrán consolidarse y continuarse al 2021.

Las movidas tributarias del Gobierno dan la sensación de ser motivadas más por una cuestión de oportunidad y urgencia del momento, antes que por una visión bien definida de una fiscalidad que impulse el desarrollo nacional. Así, la falta de consistencia para

definir y sostener decisiones de política tributaria le ha pasado ya varias veces la factura a la gestión de Vizcarra.

Igualmente, hay que considerar la carencia de un consenso entre los principales grupos políticos, económicos y sociales para fortalecer la recaudación como un elemento indispensable para apalancar el desarrollo del país. Más allá de las declaraciones formales, lo que impera entre muchos sectores es una mentalidad de «vale todo» fiscal, con dichos sectores actuando y reaccionando en lo tributario con una lógica inmedatista y oportunista, donde solo prima el interés propio, así no sea siempre legal o legítimo.

De esta forma, el establecimiento de medidas para mejorar la recaudación a menudo se ve contrarrestado por iniciativas y demandas de grupos con poder económico y llegada política que buscan reducir su carga tributaria recurriendo a la maña o la fuerza. Como tantas veces se ha visto en otros aspectos de la vida nacional, en el campo fiscal abundan quienes buscan salvarse de sus obligaciones a costas del resto.

En este juego de tira y afloja tributario, el actual Congreso juega un rol clave y, lamentablemente, parece empeñado en jugarlo para mal. El espacio parlamentario está convertido en una zona liberada en el tema fiscal. Lejos de obrar con propiedad y responsabilidad sobre las finanzas públicas, en más de una ocasión iniciativas importantes para fortalecer la recaudación han sido bloqueadas, postergadas y distorsionadas por un Congreso cada vez más alienado de los intereses nacionales.

Considerando que hay una extensa y compleja agenda tributaria pendiente, que debiera ser vista de aquí al 2021, cabe preguntarse hasta qué punto el Gobierno podrá empujar la aprobación de propuestas claves para la sostenibilidad fiscal sin que ello implique enredarse con sectores congresales de discutible capacidad y legitimidad.

Mucho de lo que se logre, o no, dependerá de los funcionarios a cargo de la política económica y tributaria, y de su capacidad

para lidiar con un escenario complicado. Cabe recordar que el primer ministro de Economía y Finanzas de Vizcarra, el combativo David Tuesta, inicio su gestión con un paquete de propuestas que expresaban la voluntad de asumir como tema central la reforma del sistema tributario, incluso a costa de pisar callos. Finalmente, el paso de Tuesta por el ministerio fue tan breve como accidentado y no hubo suficiente espacio y tiempo para concretar mucho.

La gestión de su reemplazante en el cargo, Carlos Oliva, puede catalogarse, hasta ahora, de pragmática en lo tributario. En efecto, aunque Oliva en general ha estado lejos del estilo confrontacional de Tuesta, tampoco se ha limitado a ser mesa de partes. Más allá de diferentes estilos de dialogo y comunicación, es justo reconocer que en los últimos meses se han adoptado algunas medidas importantes, tales como la eliminación de la exoneración del Impuesto General a las Ventas (IGV) a casinos y tragamonedas o la entrada en vigencia de la norma XVI, o «norma antielusión».

Sin embargo, más allá de los avances parciales, queda la cuestión de si el Gobierno tendrá la voluntad y el aire suficiente para ir por más. Considerando los antecedentes de retrocesos y claudicaciones, queda por ver si Vizcarra se la jugara por una política tributaria de mano firme, especialmente tomando en cuenta el contrataque que ya se está observando desde los sectores afectados.

En ese sentido, hay diversos aspectos críticos de la política tributaria sobre los cuales habrá que estarse atento en el corto plazo, a las acciones y decisiones gubernamentales: la formalización de contribuyentes, la lucha contra el incumplimiento tributario (incluida la defensa de la norma XVI), la racionalización de las exoneraciones, la resolución de las grandes deudas tributarias, la fiscalización a los precios de transferencias, la alineación y la adecuación a las normas de la fiscalidad internacional, y, finalmente, el fortalecimiento institucional de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat). La

evolución en el futuro de las políticas en estos temas específicos aclarará el panorama y dejará en claro si el régimen de Vizcarra es solo más de lo mismo en el plano fiscal, o si finalmente tenemos un Gobierno con visión de país.

En el país del incumplimiento tributario

Probablemente el principal desafío en la dimensión fiscal para el Gobierno es el incumplimiento tributario (evasión y elusión), fenómeno tan pernicioso como persistente, que sucesivos gobiernos han sido incapaces de reducir. Los estimados disponibles dan cuenta de las enormes dimensiones de este fenómeno: las pérdidas anuales para el fisco por evasión, elusión y contrabando representarían 9% del PBI⁵. Así, entre el 2010 y el 2018, la pérdida fiscal acumulada se habría acercado a los 480 mil millones de soles.

Al 2018, se estimaba que el incumplimiento tributario afectaba a alrededor del 50% de la recaudación del IR y al 30% de la recaudación del IGV, representando una pérdida anual cercana a los 70 mil millones de soles, equivalente a casi la mitad del presupuesto público de ese año⁶. Así, un objetivo central para la política tributaria tiene que ser la reducción de la evasión y la elusión, haciendo frente a la oposición existente a una mayor fiscalización tributaria.

Parte de dicha oposición se sustenta en elementos técnicos y legales. Sin embargo, también hay un componente ideológico, que ha sido exitoso en satanizar el avance de la tributación aduciendo una supuesta pérdida de competitividad y desaliento de la inversión, entre otros argumentos. Esta oposición también ha

⁵ «Según la OCDE alta evasión fiscal afecta al desarrollo y al crecimiento inclusivo». *camaralima.org.pe*, Lima, 2016. Ver en: bit.ly/2Kjfv5m

⁶ «El Perú perderá 66 mil millones de soles de mantenerse niveles de evasión tributaria en 2018». *cooperacion.org.pe*, Lima, 5 de setiembre del 2018. Ver en: bit.ly/2NjFep

tenido éxito en distorsionar la discusión sobre el incumplimiento tributario: se ha vendido mucho y bien que el problema del incumplimiento tributario es fundamentalmente culpa del pequeño informal.

Indudablemente algo de válido hay en ese argumento: en un país donde la mitad de la actividad económica y tres cuartas partes de la población económicamente activa se ubican en la informalidad, los pequeños y micro empresarios y trabajadores informales tienen un peso significativo en la evasión y elusión tributaria.

Sin embargo, también hay indicios de que buena parte, sino el grueso, de las pérdidas tributarias provienen de sectores que no son ni pequeños ni informales. El 2013 la Sunat realizó una pesquisa sobre las transacciones de empresas vinculadas que usaron precios de transferencias. Dicha pesquisa determinó que, en los cinco años previos, 590 empresas realizaron operaciones por más de 370 mil millones de soles con entidades vinculadas, nacionales e internacionales, incluyendo empresas en paraísos fiscales.

Es sabido que operaciones entre empresas vinculadas utilizando precios de transferencia se prestan bien para el cubileteo fiscal: la mano derecha vende a la mano izquierda a un precio artificial, sin sentido económico, pero conveniente para elevar costos, licuar ganancias y reducir impuestos. En la pesquisa del 2013, la limitada capacidad operativa de la Sunat apenas permitió fiscalizar a un número mínimo de las operaciones con precios de transferencia. Sin embargo, ello bastó y sobró para detectar elusión de impuestos por más de 100 millones de dólares⁷.

El país requiere de políticas sólidas contra el fraude fiscal. Los compromisos que hemos asumido ante instancias internacionales, como la Organización de para la Cooperación y el Desarrollo

⁷ «Sunat demanda fomentar transparencia en transacciones internacionales». *Andina*, Lima, 30 de marzo del 2014. Ver en: <https://andina.pe/agencia/noticia.aspx?id=500011>

Económico (OCDE), hacen ineludible aumentar el control tributario. Sin embargo, más allá de las declaraciones formales, no existe aún un real consenso ante la evasión y elusión.

En el ámbito público y en el privado es evidente la pugna entre quienes exigen mayor control frente al incumplimiento tributario y sectores, políticos y empresariales, que se sienten más confortables manteniendo un *statu quo* fiscal de río revuelto y ganancia de pescadores. Expresión de esta pugna es la prolongada controversia alrededor de la híperdiscutida norma XVI o «norma antielusión», que se ha arrastrado por años.

La saga de la norma XVI

Cuando en el 2012 se introdujo la norma XVI, con la intención de adecuar al país a los estándares internacionales para control de la elusión fiscal, probablemente nadie imaginaba que se estaba dando inicio a una larga telenovela que enredaría a sucesivos gobiernos, funcionarios públicos, legisladores y empresarios, en una trama de promesas, traiciones, jugarretas y claudicaciones.

Así, por años la norma XVI estuvo en la congeladora. Existía, pero no se aplicaba, debido a las presiones de los gremios empresariales y a las maniobras de sus representantes políticos. Durante los gobiernos de Ollanta Humala y Kuczynski, una tras otra vez se planteó la aplicación de la norma XVI, usando un libreto repetido: el Gobierno anunciaba que, finalmente, la norma antielusión entraría en vigencia. Dicha declaración era rápidamente seguida por la reacción opositora desde el empresariado, amplificadas y sobredimensionadas por medios de comunicación afines, y recogida por sectores parlamentarios cercanos, desembocando en una campaña de satanización de la norma XVI. El final predecible de estas pantomimas era el retroceso, más o menos forzado del Gobierno, dejando el tema en suspenso hasta la próxima vez.

De esta forma se nos pasaron siete años, durante los cuales el incumplimiento tributario prosperó. Probablemente nunca será posible cuantificar con exactitud la pérdida fiscal durante esos años, aunque se estima que con la vigencia de la norma XVI será posible captar solo en el 2019 unos seis mil millones de soles adicionales⁸. A la luz de estas cifras queda claro el enorme costo para el país debido a la falta de decisión e integridad de quienes en el pasado claudicaron en su obligación de promover un mejor sistema fiscal.

Con el régimen de Vizcarra supuestamente estábamos asistiendo a un nuevo episodio de marchas y contramarchas sobre la norma antielusión, sin llegar a ninguna resolución. A los llamados desde el Gobierno al Poder Legislativo para que dictase la reglamentación de la norma, este contestaba con dilaciones y artilugios legales⁹. Finalmente, tras meses de idas y venidas, en mayo pasado el Gobierno emitió por su cuenta el Decreto Supremo para la aplicación de la norma XVI.

Es justo reconocer que el gobierno de Vizcarra ha tenido el coraje de tomar una medida que ni Humala ni Kuczynski tuvieron el valor de aplicar. Pero también hay que reconocer que la controversia sobre la norma XVI no ha terminado. Los sectores afectados no se van a quedar con los brazos cruzados y seguramente en el futuro cercano seremos testigos de una disputa técnico-legal sobre la aplicación de la norma antielusión, alrededor de aspectos claves como la aplicación retroactiva de la norma desde el año 2012 y la determinación de responsabilidades legales de los funcionarios de empresas implicadas en incumplimiento y fraude fiscal¹⁰. La agresiva campaña de rechazo a la norma XVI desde el

⁸ «Ley antielusiva permitirá recaudar hasta S/ 6,000 millones anualmente». *m.actualidadgubernamental.pe*, Lima, 8 de mayo del 2019. Ver en: bit.ly/2WlahN6

⁹ «MEF espera que el Congreso debata dictamen sobre norma antielusiva». *El Comercio*, Lima, 7 de mayo del 2019. Ver en: bit.ly/2XkeahL

¹⁰ Chávez, Lucero. «Norma antielusiva ya está vigente: ¿Se aplicará la retroactividad?». *El Comercio*, Lima, 7 de mayo de 2019. Ver en: bit.ly/2V2X2eI

ámbito empresarial es una clara señal de que esta historia no ha concluido¹¹.

Más aún, no basta con la vigencia formal de la norma XVI para que el problema del incumplimiento tributario sea resuelto. Mucho queda pendiente por resolver en el campo de la implementación de las políticas antievasión y antielusión. La idoneidad de los fiscalizadores, la oportunidad y eficiencia en las actividades de fiscalización, la coherencia de criterios técnicos y legales de sanción, y la transparencia de la jurisprudencia aplicada, son elementos que no pueden descuidarse. En la tributación, el diablo está en los detalles.

La enredadera de los beneficios tributarios

Si en el tema de la lucha contra el incumplimiento tributario podría decirse que hasta ahora el saldo neto para el Gobierno es relativamente positivo, en otros aspectos fiscales el panorama es más complejo, con luces y sombras. Tal es el caso de los beneficios tributarios, esa extensa lista de exoneraciones, inafectaciones y demás prebendas disfrutadas por sectores y grupos de lo más diversos, en algunos casos con justificación, en otros sin una explicación del cómo y por qué disfrutaban de tales beneficios.

El sistema tributario peruano esta perforado por esta multitud de beneficios, cuyo monto superará los 17 mil millones de soles en el 2019¹². Es ampliamente reconocida la necesidad de revisar y racionalizar dichos beneficios, manteniendo solo aquellos que se justifican por su impacto económico y social. Sin embargo, la realidad es que la racionalización de estos beneficios, particularmente de los más opacos, es un proceso políticamente

¹¹ «Volvió para quedarse». *Semana Económica*, Lima, 11 de mayo del 2019. Ver en: bit.ly/2W5MY5f

¹² Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). *Marco Macroeconómico Multianual 2019 - 2022*. Lima: MEF, 2019.

arduo y complejo debido a la influencia y peso de los grupos beneficiarios.

En este ámbito, el Gobierno muestra, antes que un rumbo bien definido, un curso zigzagueante que refleja una actitud pragmática: dispuesto a trazar en determinados casos, pero también dispuesto a dar pelea en otros. Este comportamiento dispar refleja, por un lado, las contradicciones que existen al interior del mismo Gobierno y, por otro, el mayor o menor peso y llegada de quienes defienden sus beneficios tributarios.

Así, en el caso de la Ley de Promoción Agraria, que otorga ingentes exoneraciones y subsidios a la gran agricultura, el régimen de Vizcarra ha mostrado una actitud favorable a su prorrogación, sin mayor evaluación de los reales costos y beneficios de dicha ley, dejándole al Congreso la responsabilidad de extender la vigencia más allá del 2021 sin hacerse mayores problemas¹³. De igual forma, no hay una posición clara del Gobierno sobre una larga serie de beneficios tributarios, de valor cuestionable, pero que favorecen a sectores bien relacionados políticamente. La discusión de fondo sobre la validez de estos beneficios ha sido pospuesta por el Gobierno para el 2020 y, probablemente, para más allá¹⁴.

Sin embargo, ello no significa que el régimen de Vizcarra no haya movido algunas fichas en relación a los beneficios tributarios, ganando alguna que otra pelea, al menos temporalmente. Hay que destacar, por ejemplo, que finalmente a inicios de este año se estableció gravar con el ISC a casinos y tragamonedas. Esta decisión parcialmente compensa la exoneración al IGV que disfruta este sector, que le cuesta al Estado casi 500 millones de soles anuales.

Lo sucedido con las exoneraciones a casinos y tragamonedas evidencia lo compleja y ardua que es la tarea de eliminar beneficios

¹³ «Ley de Promoción Agraria: Presidente Vizcarra deja decisión de ampliarla al Congreso». *RPP*, Lima, 28 de mayo del 2019. Ver en: bit.ly/2Z3c46s

¹⁴ «MEF modificará exoneraciones tributarias a partir del 2020». *El Comercio*, Lima, 20 de diciembre del 2018. Ver en: bit.ly/2QHZOZt

injustificados, pero que se han convertido, como resultado del tiempo y la protección política, en virtuales derechos adquiridos. Las resistencias, vacilaciones y retrasos en el Congreso sobre la aplicación del ISC a casinos y tragamonedas expresa la existencia e influencia de grupos parlamentarios dispuestos a proteger los privilegios fiscales de sus aliados, socios y clientes.

Pero, también, hay que mencionar como positivo que en ese mismo Congreso recientemente se haya acordado eliminar la exoneración del IGV a la Amazonia para la región Loreto. Medida parcial, pues otras regiones mantienen la exoneración, pero cuya importancia es indudable pues entre la multitud de beneficios tributarios existentes, la exoneración del IGV a las regiones de la Amazonia destaca por su tamaño, su naturaleza distorsionada y lo injustificado de su existencia.

La eliminación de la exoneración al IGV y al reintegro tributario en Loreto se traducirá para el 2019 en aproximadamente 270 millones de soles adicionales para la inversión pública en la región¹⁵. Que la exoneración del IGV a la Amazonia se haya mantenido a lo largo de 20 años, pese a su cuasi nulo efecto sobre el desarrollo y el bienestar local, refleja el poder e influencia de los grupos empresariales favorecidos, que se apropian de los beneficios sin trasladarlos a la población local.

Pese a su importancia, la eliminación de la exoneración al IGV en Loreto o la aplicación del ISC a casinos y tragamonedas son gotas de agua en el enrevesado mar de los beneficios tributarios, cuyo costo equivale más del 2% del PBI. Son miles de millones de soles que cada año se dejan de captar sin que quede claro cuál es el beneficio para el país. Es fundamental para una reforma tributaria sería la revisión y racionalización integral de dichos beneficios, manteniendo los que son necesarios y eliminando los que no. Pero para eso se requiere que el Gobierno tenga la fortaleza y la

¹⁵ «Congreso aprobó dejar sin efecto beneficios tributarios para la región Loreto». *Semana Económica*, Lima, 17 de diciembre del 2018. Ver en: bit.ly/2QGV42V

convicción suficiente para enfrentar a los sectores privilegiados. ¿La tendrá?

Las deudas tributarias, ¿para cuándo?

Otro elemento crítico de la agenda fiscal es la resolución de la larguísima cuestión pendiente de los grandes deudores tributarios, cuyas millonarias obligaciones se vienen arrastrado por 10, 15 o más años en algunos casos. Aunque hay que reconocer que en un sistema fiscal balanceado el contribuyente debe tener la capacidad para cuestionar cargas tributarias indebidas, no es menos cierto que en el Perú se ha establecido una suerte de perverso carrusel legal que permite a los grandes deudores tributarios rehusarse a pagar, envolviendo al Estado en procesos judiciales tan prolongados como complejos.

El problema de las deudas tributaria afecta en dos dimensiones al sistema fiscal. Por un lado, el valor total de estas grandes deudas alcanza niveles estratosféricos. La displicencia para resolver este tema ha generado que con los años los montos adeudados aumenten, cual bola de nieve, por intereses moratorios y multas. Para mediados del 2018, la deuda tributaria acumulada por los mayores contribuyentes equivalía al 1% del PBI, aproximadamente siete mil millones de soles^{16,17}.

Pero hay también una dimensión cualitativa, menos visible, pero no por ello menos negativa: la persistencia de estas grandes deudas tributarias alimenta la imagen de un Perú donde impera la impunidad fiscal. Para el ciudadano la no resolución de esta cuestión

¹⁶ «Conciliación tributaria llegaría a S/ 1,500 mllns. Especialista destaca creación de comisión especial para este proceso». *El Peruano*, Lima, 6 de junio del 2016. Ver en: bit.ly/2Ier5f7

¹⁷ La poca transparencia existente en la definición y el manejo de las grandes deudas tributarias se refleja en la incertidumbre respecto a la real dimensión de dichas deudas. Así, acorde a estimaciones realizadas por diversas fuentes alternas, el monto total de dichas deudas podría estar entre los 11 mil y los 15 mil millones de soles.

evidencia lo sesgado e injusto del sistema, deslegitimizándolo: mientras el pequeño contribuyente se ve agobiado por las cargas tributarias, el pez grande simplemente enreda y judicializa sus obligaciones fiscales.

Este es un problema que hace tiempo rebasó las instancias técnicas y legales, siendo ahora, en lo fundamental, un problema político. Lo cierto es que no pareciera que el gobierno de Vizcarra esté muy dispuesto a comprarse el pleito. A mediados del 2018 se anunció la conformación de una comisión especial para el cobro de las deudas tributarias, pero poco o nada se ha sabido de esta iniciativa, que parece condenada a ser una más de las tantas que están encarpetadas en algún rincón de la administración pública. Probablemente la opción más tentadora para el Gobierno es no hacerse problemas con los grandes deudores tributarios, dejar pasar el tiempo y que los procesos sigan su curso legal, cobrar cuando se acaso gane y, para el 2021, dejar la «papa caliente» al siguiente.

La Sunat en su laberinto

Es inevitable imaginarse los volúmenes de ingresos tributarios adicionales que se captarían con una Sunat plenamente operativa, con adecuada autonomía y capacidad. Tal no es la realidad, pues desde hace un buen tiempo la Sunat está sometida a un proceso de cerco y debilitamiento, buscando hacerla menos incómoda para los grandes intereses económicos. Este proceso alcanzó su pico con la propuesta de una «Sunat amigable» del gobierno de Kuczynski. Expresión de la pérdida de peso institucional de esta fue el nombramiento como superintendente en el 2016 de Víctor Shiguiyama, personaje sin mayor experiencia en el campo tributario, quien llegó a ese cargo como resultado de una negociación política entre Kuczynski y el fujimorismo.

La salida de Shiguiyama de la Sunat, a finales del 2018, fue un acontecimiento que se caía de maduro, considerando el cuestionable origen de su nombramiento y la mediocridad de los resultados de su gestión. Aunque el alejamiento de Shiguiyama aparentemente se debió más a sus propios problemas legales antes que a una decisión del Gobierno, no por ello dejó de ser un hecho positivo que permitió descomprimir en algo una situación institucional deteriorada¹⁸. Sin embargo, hay dudas sobre si la nueva administración de la Sunat representa un cambio real para mejor o es en realidad la continuidad de una gestión tributaria sin dientes ni filo. La capacidad de la Sunat como ente recaudador está profundamente deteriorada y el manoseo político ha alentado una cultura de displicencia y de no hacerse problemas. Más allá de algunas declaraciones, no queda claro que tan dispuesto está el actual Gobierno de emplearse a fondo para fortalecer nuestro ente tributario.

Más allá del fortalecimiento de la Sunat, la construcción de un sistema fiscal adecuado exige coherencia entre sus distintos componentes: eso no se ha observado en el pasado, con demasiados episodios de entes estatales sin bandera, dedicados a ponerle zancadillas a la fiscalización tributaria y a jugar contra el mismo interés público que supuestamente defienden. En ese sentido, en la agenda actual de la gobernabilidad hay una serie de elementos claves que abordar, como la futura composición y orientación del Tribunal Fiscal, cuya transparencia e imparcialidad debe estar garantizada.

¹⁸ «Víctor Shiguiyama renunció a la jefatura de Sunat». *El Comercio*, Lima, 25 de octubre del 2018. Ver en: bit.ly/2OPGoB6

Mirando al 2021: de poder, aún se puede

Aunque la recuperación de la recaudación durante el 2018 ha dado algún oxígeno a las finanzas públicas, no hemos salido aún de aprietos y mal haría el gobierno de Vizcarra en dormirse al timón. Aún estamos lejos de alcanzar siquiera los toques de recaudación de los mejores años del *boom* económico de la pasada década. Ni hablar de acercarnos a los estándares de los países más desarrollados de la región y menos aún de acercarnos a los estándares de la OCDE.

Y es que en el Perú se tributa tarde, mal y nunca. Las cargas están mal repartidas y arbitrariedades y controversias son comunes. Carecemos de una fiscalidad balanceada entre los intereses públicos y privados. Padecemos un sistema tributario disfuncional, donde no faltan los despropósitos de parte de las autoridades ni las vivezas desde el sector privado. Para el ciudadano promedio, la percepción del sistema tributario podría definirse como una mezcla de desaliento, escepticismo y desinterés, cuando no de hostilidad. No debería ser así.

Nuestra realidad de país en vías de desarrollo nos exige construir un sistema tributario equitativo, eficiente y transparente. Lograrlo es fundamental para una fiscalidad sostenible, que pueda financiar la atención a las demandas ciudadanas en educación, salud, seguridad ciudadana, inversión productiva, etc. En el campo del desarrollo no hay ni trucos ni recetas mágicas: los países que más se desarrollan cuentan con un sistema tributario adecuado, cosa que el Perú está lejos de tener. Para solucionar ello se necesitará de tiempo y recursos, pero por sobre todo de mucha voluntad para reformar y mejorar la recaudación.

Como otros gobernantes en el pasado, Vizcarra tendrá que encarar el dilema que le plantea el sistema tributario: u opta por la pasividad y el conformismo, o se juega en serio por mejorar la recaudación. Lo cierto es que las opciones para reforzar y mejorar el sistema tributario siguen intactas. La situación de la economía,

lejos de las bonanzas pasadas pero apuntalada por una relativa estabilidad y un nivel de crecimiento moderado, deja margen para introducir medidas que impulsen la recaudación generando un mínimo de fricción.

Lo peor que podría pasar es que los mejores resultados recientes de la recaudación generen, como en el pasado, un espíritu de complacencia entre las autoridades. La malhadada estrategia del «piloto automático», aplicada por anteriores gobiernos, aún mantiene su popularidad entre muchos sectores de la clase política y la tecnocracia estatal, que prefieren eludir problemas y optar por correr la ola fácil de la recuperación fiscal, cruzando los dedos para que dure hasta julio del 2021.

Para avanzar en el tema tributario, el Gobierno va a tener que invertir un capital político del que anda bastante escaso, demostrando, a la vez, firmeza y capacidad de negociar un consenso legítimo alrededor de la reforma recaudatoria. No será fácil, considerando el enrarecido contexto político, donde sectores incinerados ante la opinión pública por su incapacidad y sus vínculos con la corrupción andan sueltos en plaza. La alianza entre los sectores más reaccionarios de la política y los sectores más cicateros del empresariado ya ha demostrado su capacidad para bloquear y anular intentos pasados de reforzar la recaudación. En el campo minado del Congreso, más de una iniciativa de reforma tributaria ha muerto sin pena ni gloria.

Hay que reconocer que con este panorama político precario e incierto, la última palabra no está dicha sobre la política tributaria. No puede descartarse que en el futuro se den reversiones y retrocesos. El avance de la tributación en el Perú parece destinado a ser un proceso tortuoso y complicado, pero ello no significa que sea imposible. Ahí están los ejemplos de la eliminación de la exoneración a casinos y tragamonedas, o la promulgación del reglamento de la norma antielusión. De cualquier manera, hay también que reconocer que probablemente las peleas mayores

de la recaudación se pateen (por enésima vez) al futuro y queden como legado para aquel que en julio del 2021 se sienta en el sillón presidencial. Por ahora, habrá que ver hasta donde le da la voluntad y el aguante al gobierno de Vizcarra para empujar medidas, quizá imperfectas, quizá insuficientes, pero necesarias, para mejorar la recaudación.