

La insoportable levedad de la recaudación

Armando Mendoza Nava

Sumilla

Es sabido que la economía peruana sufre de una diversidad de problemas estructurales. Persistente informalidad, pobre desarrollo tecnológico, insuficiente integración, entre otros. La carencia de un sistema fiscal eficiente y equitativo es uno de esos problemas. La crónica incapacidad para recaudar los recursos necesarios para atender debidamente las demandas de la población, es un elemento importante para explicar la realidad de un Estado que llega tarde, mal y nunca. Periodos de relativa bonanza fiscal, como el presente, no cambian este panorama de insuficiente recaudación. En ausencia de la indispensable voluntad política para una reforma tributaria integral, el Perú seguirá siendo un país incapaz de financiar adecuada educación, salud, protección social, etc., para todas y todos sus ciudadanos.

A modo de introducción: ¿no aprendimos ni olvidamos nada?

Cuando en marzo del 2020 ocurrieron los primeros casos de COVID-19 en el Perú, rápidamente se hizo evidente que los sistemas públicos de salud, educación, protección social, entre otros, no estaban preparados para tal emergencia. Ello, más que una sorpresa, fue más bien la amarga constatación de una realidad harto conocida y sufrida: el Estado peruano históricamente ha sido, y es, deficiente en sus respuestas a las necesidades de la población, lo que se exagera en episodios de crisis.

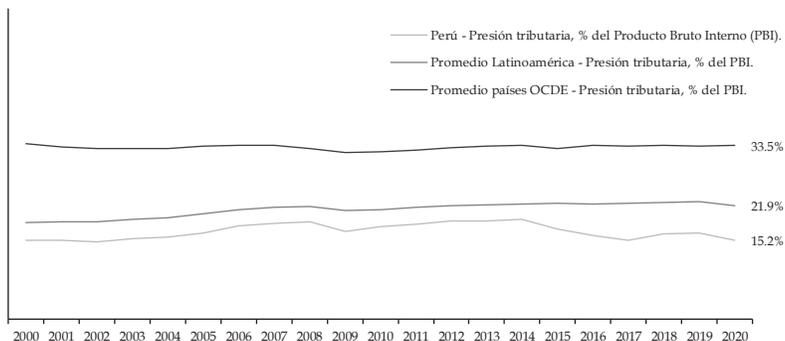
Múltiples factores sirven para explicar la deficiente respuesta estatal: la endémica inestabilidad política, la inadecuada planificación, la corrupción que permea la administración pública, por citar algunos. Dentro de estos, un factor de la mayor importancia y que debe mencionarse, es la existencia de un sistema fiscal estructuralmente débil, lo cual se traduce en recursos insuficientes. Ello está directamente relacionado con un sistema tributario con capacidades y alcances limitados que, más allá de bonanzas temporales, no permite solventar el adecuado funcionamiento de programas y servicios públicos.

Se esperaría que el contexto de la pandemia, cuando se evidenciaron trágicamente las limitaciones de un Estado desfinanciado, fuese una oportunidad para avanzar hacia una

fiscalidad sostenible, pues se ha reconocido que el limitado espacio fiscal está directamente correlacionado con la debilidad y regresividad del sistema tributario¹. En particular, en el caso del sector salud peruano, se ha señalado que los problemas de su financiamiento se derivan directamente de la insuficiencia de ingresos fiscales².

La debilidad de nuestro sistema tributario se manifiesta en las amplias brechas de recaudación con respecto a otros países, con una presión tributaria que en las últimas décadas ha estado siempre lejos de los estándares regionales y globales³.

Gráfico n° 1
Presión tributaria en el Perú, Latinoamérica y países
de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo
Económicos (OCDE)
2000-2020



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Elaboración propia.

¹ Organización de las Naciones Unidas (ONU). *El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Nueva York: ONU, 2020. En: bit.ly/3QaKyyO

² Organización Mundial de la Salud (OMS). *Espacio fiscal para la salud en América Latina y el Caribe*. Ginebra: OMS, 2018. En: bit.ly/3vJoa7J

³ Arias Minaya, Luis Alberto. *El Perú hacia la OCDE: La agenda pendiente para la política tributaria 2018-2021*. Lima: Grupo de Justicia Fiscal (GJF) Perú, 2018. En: bit.ly/3zHXnKb

Así, al 2020 la tributación en el Perú, como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI), representaba menos de la mitad del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el club de los países más desarrollados económica y socialmente. Más aún, en Latinoamérica éramos uno de los países con menor nivel de recaudación, muy por debajo del promedio regional⁴.

Ciertamente, nuestra actual situación fiscal podría considerarse comparativamente estable y solvente, con un bajo nivel de deuda pública y un déficit manejable. Sin embargo, este balance sería precario, según ha sido alertado por entidades como el Consejo Fiscal⁵. Aunque las posiciones del Consejo Fiscal pueden ser discutibles, ya que normalmente favorecen la rigidez en temas fiscales, no por ello debe dejarse de lado la preocupación sobre cómo mantener un nivel aceptable de ingresos.

Más aún, se prevé que tras alcanzar un tope de presión tributaria en el 2021, a partir del 2022 la recaudación del gobierno central empezaría a descender hasta ubicarse en un rango de entre 14% y 15% del PBI, tal como se ha movido o, mejor dicho, estancado, durante décadas⁶. De esta forma, el compromiso asumido en el Acuerdo Nacional del 2002 de aumentar gradualmente la recaudación hasta 18% del PBI, a fin de asegurar el financiamiento del Estado y sus políticas de desarrollo productivo y social, seguirá sin cumplirse⁷.

⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2022*. París: OCDE, 2022. En: bit.ly/3vQqLNg

⁵ Consejo Fiscal. *Opinión del Consejo Fiscal acerca de la evolución de las finanzas públicas y del cumplimiento de las reglas fiscales durante el ejercicio fiscal 2021 - Informe N° 03-2022-CF*. Lima: Consejo Fiscal, 2022. En: bit.ly/3JMa37u

⁶ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). *Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas 2022-2025*. Lima: MEF, 2022. En: bit.ly/3zz6dtC

⁷ Acuerdo Nacional. *Informe de Seguimiento (2006-2008). Objetivo III: Competitividad del país*. Lima: Acuerdo Nacional, 2009. En: bit.ly/3p66DTt

Así pues, contra lo que podría esperarse, la crisis de la COVID-19 más que constituir un estímulo para la reforma de la política tributaria, tal como ha sucedido en otros países de la región, en el Perú parece que nos encaminó en la dirección contraria. Un factor que evidentemente contribuye a la pasividad fiscal es el auge recaudatorio que disfrutamos desde el 2021, explicado fundamentalmente por factores coyunturales como la recuperación de la actividad económica a niveles previos a la pandemia y, especialmente, por el alza de los precios internacionales de las exportaciones mineras. Esta bonanza recaudatoria, tan oportuna como inesperada, ha aletargado el sentido de urgencia para abordar la reforma tributaria.

Este escenario ya se ha visto en el pasado: entre hacendados y ejecutores de la policía tributaria impera la mentalidad de no hacer olas y de no comprarse pleitos abordando un tema espinoso. Así, nuestros gobernantes no han aprendido ni olvidado nada respecto a periodos anteriores en donde se dejó pasar el tiempo y las oportunidades para una reforma tributaria integral y coherente. Este desinterés de los sectores rectores de la política por el tema fiscal, así como la fuerte influencia de quienes se oponen a reformas en la recaudación, se evidenció con la suerte que corrió la propuesta de reforma tributaria que durante la segunda mitad del 2021 se impulsó desde la gestión del entonces ministro de Economía y Finanzas, Pedro Francke.

La reforma que no fue

Al iniciarse el gobierno de Pedro Castillo, uno de los primeros temas que se abordaron fue el de la reforma tributaria, liderada desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) por el entonces flamante ministro Francke. El vehículo fundamental para concretar dicha reforma fue la solicitud al Congreso para que se delegasen al Ejecutivo facultades legislativas en materia tributaria.

Dicha solicitud de facultades legislativas planteaba un extenso y ambicioso paquete de medidas para fortalecer y mejorar la recaudación, con un sentido de integralidad y coherencia que durante buen tiempo había estado ausente de las políticas tributarias. Se proponía encarar vacíos y debilidades en la recaudación que han sido largamente diagnosticadas, pero poco o nada atendidas.

¿Qué incluía la propuesta de reforma entre sus principales componentes?

- **Avanzar la formalización económica y fiscal**

La economía peruana padece de una persistente informalidad que ha sobrevivido a repetidos intentos de solución, manifestándose en lo tributario y en lo laboral, entre otras áreas. Se estima que una quinta parte del Producto Bruto Interno (PBI) proviene de la economía informal, mientras que la informalidad laboral afecta a más del 70% de los trabajadores y trabajadoras⁸.

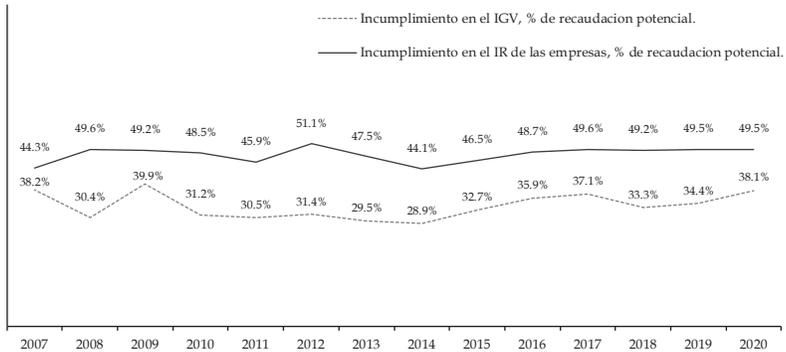
- **Fortalecer la lucha contra la evasión y elusión tributaria**

El incumplimiento fiscal es otro problema de larga data. Nuestro país carga con el triste galardón de registrar algunos de los mayores niveles de evasión y elusión en la región. Se estima que cerca del 50% del Impuesto a la Renta (IR) empresarial y cerca del 40% del Impuesto General a las Ventas (IGV) se pierden anualmente, con un costo fiscal acumulado equivalente al 8% del PBI⁹.

⁸ Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). *Economía informal en Perú: Situación actual y perspectivas*. Lima: Ceplan, 2016. En: bit.ly/2HeuI2s

⁹ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). *Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025*. Lima: MEF, 2022. En: bit.ly/3SHSdq5

Gráfico n° 2
Evolución del incumplimiento fiscal en el Impuesto General a las Ventas (IGV) y en el Impuesto a la Renta (IR)



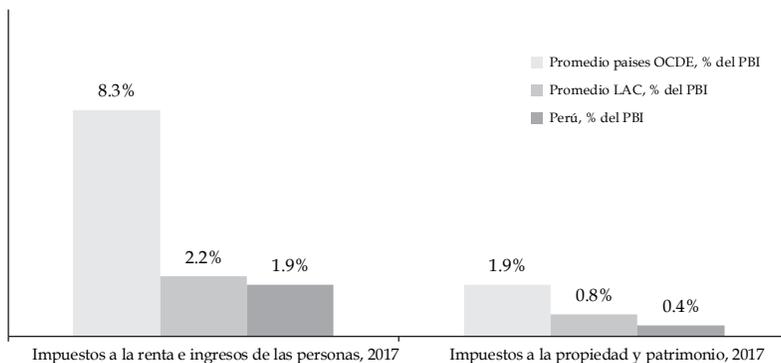
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Elaboración propia.

- **Reducir la inequidad de la recaudación**

El actual esquema tributario presenta severos desbalances, con sectores que no aportan acorde a sus reales niveles de ingreso y riqueza. Uno de estos desbalances se da en la disparidad de las tasas del IR, siendo que un rentista apenas tributa 5% sobre sus ganancias de capital, monto muy inferior al que podría pagar un trabajador o un empresario. De esta manera la recaudación sobre la renta y riqueza personal en el Perú registra niveles marcadamente inferiores a los países OCDE y al promedio de Latinoamérica y el Caribe.

Gráfico n° 3
Recaudación sobre la renta y riqueza personal en el Perú
y otros países



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Elaboración propia.

- **Perfeccionar el régimen fiscal de la minería y otros sectores claves**

Es innegable que el sector Minero es uno de los principales contribuyentes. Sin embargo, existen limitaciones en su régimen fiscal que afectan el monto y oportunidad de su aporte^{10,11}. Abundante evidencia, incluyendo estudios recientes del Fondo Monetario Internacional (FMI), indica que hay espacio suficiente para aumentar el aporte tributario de la minería, manteniendo sus niveles de competitividad y atractivo, más aun considerando el actual escenario de

¹⁰ Flores Unzaga, César; Quiñones Huayna, Carlos; Baca Tupayachi, Epifanio y De Echave Cáceres, José. *Recaudación fiscal y beneficios tributarios en el sector minero a la luz de los casos Las Bambas y Cerro Verde*. Lima: Oxfam Perú - CooperAcción, Acción Solidaria para el Desarrollo - Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), 2017. En: bit.ly/3dkEg12

¹¹ Mendoza, Armando y De Echave Cáceres, José. *¿Pagaron lo justo? Política fiscal peruana en tiempos del boom minero*. Lima: CooperAcción, Acción Solidaria para el Desarrollo, 2016. En: bit.ly/3dcKpMJ

ganancias extraordinarias que disfruta el sector gracias a los altos precios internacionales.

- **Mayor transparencia y eficiencia en el uso de los ingresos fiscales**

Otro de los principales problemas de la fiscalidad en el Perú es su endeble legitimidad, vinculada a situaciones de uso descuidado e ineficiente, cuando no ilegal, de lo recaudado. Ello constituye un elemento de desprestigio y alienación del Estado y de los temas fiscales, impidiendo el desarrollo de una cultura tributaria fuerte entre la ciudadanía.

Lo destacable de la propuesta de reforma que en su momento la gestión Francke impulsó, es que, a diferencia de episodios anteriores, cuando cambios parciales y aislados del sistema tributario se introdujeron como paliativos a situaciones de apretura fiscal, esta vez se intentó abordar de forma coherente y comprensiva algunos de los principales problemas del sistema tributario con soluciones que fueran viables y sostenibles.

Lo cierto es que la reforma que proponía el MEF de Francke no llegó en su totalidad a buen puerto. Aunque la solicitud de delegación de facultades terminó siendo aprobada por el Legislativo, a finales del 2021, en el Congreso se introdujeron múltiples modificaciones y recortes a la propuesta original, víctima del tira y afloja de los intereses políticos y económicos acomodados en el parlamento. Así, la aprobación de facultades dejó inevitablemente un sabor a victoria pírrica, pues partes sustanciales de la reforma fueron denegadas.

A ello debe sumarse la potente campaña mediática y de cabildeo de los sectores que veían sus intereses afectados, en particular el minero, que debilitó el empuje por la reforma pese a la defensa, casi en solitario, de parte de Francke y del MEF. El ataque a la reforma tributaria desde los grupos y agendas más disimiles, a menudo sin argumentos técnicos y con una fuerte distorsión

ideológica, evidenció el río revuelto que es parte consustancial de la política nacional.

¿Lo que no fue, no será? Tres temas tributarios críticos

Aunque es indudablemente importante señalar qué se logró de la reforma tributaria propuesta, a pesar de las modificaciones que se le hicieron en el Congreso, más importante es señalar qué no se logró y por qué. ¿Dónde se concentró la oposición y el rechazo? Lógicamente, mayor fue la oposición a aquellos aspectos de la reforma en donde mayores eran los intereses afectados y mayor la capacidad de los grupos afectados para defender sus intereses.

El pedido de delegación de facultades abarcaba una diversidad de medidas para fortalecer la política fiscal y tributaria, la competitividad del sistema financiero y la reactivación económica. El Congreso tenía la potestad de aprobar o denegar la delegación de facultades en su totalidad, o en parte. Al final se otorgó la delegación parcial, concediéndosele al Ejecutivo, mediante la ley n° 31380, la potestad para legislar por un plazo de 90 días en diversos temas, incluyendo fortalecer la fiscalización en casos de incremento patrimonial no justificado, uniformizar el acceso a convenios de estabilidad jurídica, perfeccionar las reglas para conceder beneficios tributarios, incentivar el desarrollo de las actividades acuícola, forestal y de fauna silvestre, entre otros.

Y si bien una larga serie de Decretos Legislativos fueron emitidos por el Ejecutivo, introduciendo avances sustanciales para la lucha contra la evasión y elusión, la simplificación de procedimientos administrativos y el establecimiento de medidas promocionales a sectores productivos¹², esta no deja de ser una visión de vaso medio lleno, pues en el balance de la reforma se ha

¹² Para una visión más amplia de los ajustes introducidos en el tema tributario en el marco de la delegación de facultades, se puede revisar la lista de Decretos Legislativos emitidos, en: bit.ly/3zHYEAN

estimado que apenas se logró concretar el 20% de lo planteado. Como ya se ha mencionado, mucho de la propuesta original de facultades fue recortada o denegada por el Congreso, quedando en el limbo elementos centrales de la tributación, incluyendo tres temas críticos: la reforma del esquema fiscal minero, la racionalización del régimen para las micro y pequeñas empresas (MYPE), y la revisión del tratamiento a las ganancias de capital.

- **Régimen de la minería**

La última vez que el régimen fiscal minero fue modificado, el 2011, no quedó zanjada la discusión sobre qué esquema finalmente garantizaría una adecuada participación del Estado en la renta de dicho sector. Las modificaciones introducidas ese entonces, tales como un impuesto especial y un óbolo especial, así como una nueva regalía minera, más allá de sus aparentes ventajas, no optimizaban la recaudación durante episodios de beneficios excepcionales por altos precios internacionales. También se cuestionaba que el diseño de recuperación de la inversión inicial para un proyecto minero implicara que, por muchos años, no se pagaría impuesto a la renta¹³. Por otra parte, la nueva regalía minera desnaturalizó dicho concepto, convirtiendo a la regalía, que conceptualmente es la compensación o contraprestación por explotar un recurso natural no renovable, en una suerte de apéndice al impuesto a la renta y dependiente de la utilidad de la empresa, haciendo más volátil la recaudación minera.

Vale la pena señalar que la reforma que proponía la gestión de Francke no buscaba introducir nuevos tributos al régimen minero existente, sino que apuntaba a una suerte de ajuste fino, mejorando la transparencia, estabilidad y predictibilidad de la recaudación.

¹³ Ejemplo de esta situación es lo sucedido con el megaproyecto cuprífero de Las Bambas, hasta ahora la mayor inversión minera realizada en Perú. Aunque Las Bambas entró en producción a mediados del 2016, recién ha empezado a pagar Impuesto a la Renta (IR) el 2022.

En ese sentido, el reciente informe del FMI, elaborado a solicitud del MEF, donde se comparaba el régimen fiscal del Perú con otros países mineros, ha confirmado que es viable incrementar la recaudación de la minería acorde a parámetros técnicos y criterios neutrales¹⁴.

- **Ganancias de capital**

Otro tema crítico de la fiscalidad en el Perú es la inequidad en las cargas tributarias, evidenciada por la brecha entre lo que se tributa por las rentas del capital y lo que se aporta por rentas de la actividad empresarial y del trabajo. Así, mientras que una empresa puede pagar hasta 29.5% por IR y un trabajador hasta el 30%, en el caso de ganancias de capital se paga una tasa única de apenas 5%, independientemente del nivel de renta. En otras palabras, el pequeño propietario o inversionista paga lo mismo que el grande, haciendo tabla rasa de las diferencias en ingreso y riqueza.

La propuesta de reforma planteaba reajustar las tasas por rentas de 1.^a y 2.^a categoría, a fin de reducir la inequidad tributaria, particularmente evidente en el caso de las rentas de 2.^a categoría. Dicha categoría corresponde a las ganancias por títulos, acciones, bonos y otras inversiones, siendo la que concentra el mayor poder económico en el país, con apenas 11 000 contribuyentes, acumulando casi la mitad de toda la renta por ganancias de capital. Así, se proponía incrementar la tasa del 5% actual hasta un máximo del 10%, lo que aún habría mantenido al Perú con una de las tasas más bajas en Latinoamérica.

¹⁴ Fondo Monetario Internacional (FMI). *Perú: Informe técnico - Propuestas para la reforma tributaria de 2022: régimen fiscal del sector minero, ganancias de capital e IGV a los servicios digitales*. Washington D.C.: FMI, 2022. En: bit.ly/3d8KZeQ

- **Regímenes MYPE**

El tercer tema clave de la reforma que se quedó en el partidor apuntaba a ordenar y racionalizar el tratamiento fiscal para las MYPE, que actualmente presenta un severo desorden con tres regímenes diferentes, aparte del régimen general, complejizando y dificultando el tratamiento tributario para ese sector.

Este desorden de los regímenes MYPE constituye una barrera para la formalización, imponiendo a los pequeños empresarios una carga de trámites considerable en costos y tiempo. Asimismo, ello juega en contra de una adecuada fiscalización, facilitando las prácticas de evasión y elusión fiscal a partir de los múltiples vacíos y desajustes existentes entre los diversos regímenes.

Así, el pedido de facultades legislativas planteaba avanzar en la formalización de las MYPE, reducir tramites y costos para el cumplimiento tributario, y combatir el fraude fiscal, identificando y beneficiando a las verdaderas pequeñas y micro empresas. Como medida central se planteaba la simplificación y racionalización en un único régimen MYPE, estimándose formalizar de esta manera a un millón de empresas, así como a aproximadamente 300 000 trabajadoras y trabajadores no registrados. Sin embargo, el Congreso decidió no otorgar facultades legislativas en este tema.

Es difícil explicar por qué una propuesta beneficiosa para el fisco y para las MYPE resultó bloqueada. Una hipótesis es que determinados actores políticos, que se arrogan la representatividad del llamado «empreendedurismo», consideraron la propuesta como una intromisión en su coto político, oponiéndose a ella. Otra hipótesis, menos caritativa, es que sectores que actualmente aprovechan el paraguas de los múltiples regímenes MYPE para reducir o evadir impuestos, movieron sus fichas en el Legislativo para bloquear la propuesta.

Las múltiples barreras para una reforma tributaria

El Perú es un país cuyo crecimiento económico y pretensiones de progreso no cuadran con sus modestos niveles de recaudación. Ahora que nuevamente se levanta la ilusión de que nos convirtamos en miembro de la OCDE, es bueno recordar que ya en el 2016 dicha organización evaluó nuestro sistema tributario, identificando serias limitaciones y remarcando la necesidad de reformas que, hasta ahora, siguen pendientes.

Hoy la evidencia en favor de una reforma tributaria es aplastante. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia de la reforma propuesta por el entonces ministro Francke, el camino hacia un mejor sistema tributario está lleno de baches y recovecos. Diversos factores explican por qué seguimos teniendo una fiscalidad débil, a rémora y a contracorriente de otros países con similar nivel de desarrollo económico.

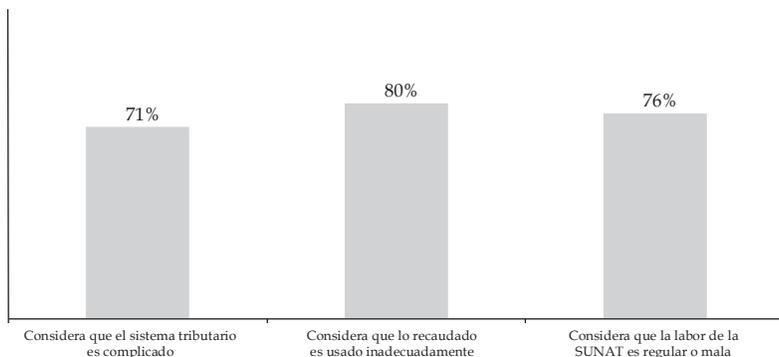
Un primer factor a mencionar es la evidente falta de voluntad de aquellos actores y sectores con poder de decisión sobre la política tributaria, que en la precariedad del escenario nacional, especialmente en los últimos años, han sido renuentes a comprarse el pleito de la reforma y enfrentarse a los intereses económicos y políticos afectados.

Otro factor importante es que el Estado peruano ha aprendido a convivir con una recaudación limitada, disfrutando de los periodos de relativa bonanza y ajustándose el cinturón cuando dichas bonanzas pasan. El Estado opera en la engañosa comodidad de aquel al que con poco le alcanza porque se acostumbró a malvivir. Somos el país de las cuentas fiscales que cuadran, la parte «buena» de la ecuación, porque somos también el país que gasta poco en salud, educación, protección social, etc. Así, para alcanzar el promedio regional de gasto en salud y educación debería elevarse la presión tributaria en un estimado del 6% del PBI, pero es improbable que ello ocurra.

Un tercer factor a considerar es que existe alrededor del sistema tributario un entramado de beneficiarios/beneficiarias del *statu quo*, a quienes no les interesa ni conviene una reforma. El famoso «modelo» de la economía, establecido en los años 90, con sus políticas de ultraliberalización y desregulación, fomentó el surgimiento y crecimiento de sectores que han acumulado gran poder, económico y político, beneficiándose de un sistema tributario laxo. Estos sectores, acostumbrados a una fiscalidad débil y funcional a sus intereses, lógicamente se oponen a aquellas iniciativas que les afectan en temas como la reducción de la informalidad o el combate al fraude fiscal.

Finalmente, hay que señalar un último factor, quizá el más importante, para explicar el porqué, pese a la aplastante evidencia en favor de una reforma tributaria, tan poco se avanza en ese tema: la debilidad, por no decir cuasiusencia, de una cultura tributaria entre la ciudadanía. Entre buena parte de los peruanos y peruanas no hay mayor entusiasmo por reformas que aumenten la recaudación de un Estado percibido como ineficiente, arbitrario y lejano. Así lo expresan las encuestas que recogen el desinterés y desconfianza, cuando no hostilidad, de la ciudadanía ante el tema fiscal.

Gráfico n° 4
Percepción ciudadana del sistema tributario en el Perú, 2019



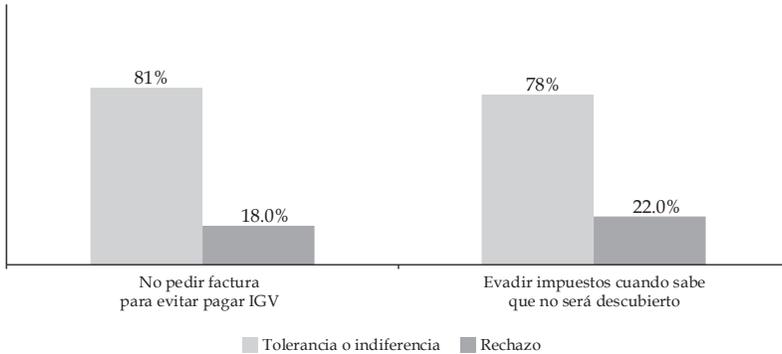
Fuente: Datum Internacional.

Elaboración propia.

Dicho desinterés parece aún más justificado cuando el uso de los recursos públicos con demasiada frecuencia termina marcado por escándalos de corrupción. Más grave inclusive es la actitud permisiva frente al fraude fiscal, con apenas una de cada cinco personas condenando con firmeza la evasión de impuestos, mientras que la enorme mayoría ve el fraude fiscal con indiferencia, o incluso simpatía¹⁵.

¹⁵ Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Proética. *XI Encuesta nacional anual sobre percepciones de corrupción*. Lima: IEP - Proética, 2019. En: bit.ly/3bKJu62

Gráfico n° 5
Percepción ciudadana ante el fraude fiscal, 20190



Fuente: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Proética. *XI Encuesta nacional anual sobre percepciones de corrupción*. Lima: IEP - Proética, 2019. En: bit.ly/3bKJu62

Elaboración propia.

El panorama presente

Lo sucedido con la propuesta de reforma tributaria que impulsó Francke fue una experiencia que, con sus logros y desengaños, tuvo el mérito de exponer las barreras que enfrenta el fortalecimiento fiscal en el Perú. Barreras que no solo son técnicas y legales, sino también políticas. Así, cualquier iniciativa futura de reforma tributaria seguramente enfrentará también un escenario cuesta arriba. En ese sentido, debe señalarse que la tendencia que hoy en día parece imperar, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo, se perfila como opuesta a la construcción de una fiscalidad más fuerte.

Así, en lo que va del 2022 se han dado una serie de iniciativas desde el Gobierno y el Congreso que, más allá de las razones que las motivan, debilitan el sistema fiscal. Tal es el caso de las rebajas y exoneraciones (supuestamente temporales) del IGV y del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a los combustibles y

a diversos alimentos importados, aprobadas en abril pasado en respuesta al alza de precios en dichos rubros^{16,17}. Y aunque estas medidas pueden explicarse como necesarias, pues en principio iban dirigidas a apoyar a las economías familiares, hay dos factores que ponen en cuestión su real impacto: su incierta efectividad y su elevado costo fiscal.

La economía peruana se caracteriza por tener mercados poco eficientes y poco transparentes, frecuentemente dominados por un puñado de agentes. Ello se presta para que beneficios tributarios dirigidos al público consumidor terminen siendo apropiados por los intermediarios que controlan dichos mercados. Tal parece ser lo que ha sucedido, al menos en parte, con las recientes rebajas y exoneraciones del IGV e ISC, según han admitido las mismas autoridades¹⁸. Igualmente, más allá de su discutible efectividad para contrarrestar el impacto de la inflación, hay también que considerar lo oneroso de dichas medidas para la caja fiscal, con una pérdida estimada de recaudación para el 2022 que sería equivalente a 0.5% del PBI¹⁹.

En esa misma línea existen propuestas legislativas recientes, tales como el reparto individual de parte de los recursos del canon y de las regalías mineras, que también atentan contra la integridad fiscal, diluyendo los recursos públicos. Lo mismo puede decirse de las presiones y campañas por parte de diversos gremios y grupos, que buscan sacar su tajada de beneficios fiscales, tal como es el caso de las iniciativas para reimplantar los cuestionados privilegios

¹⁶ Ver: «Congreso aprueba iniciativa para exonerar del IGV a alimentos de primera necesidad». *elperuano.pe*, Lima, 7 de abril del 2022. En: bit.ly/3JK8K8P

¹⁷ Ver: «Gobierno reducirá el ISC a combustibles hasta en 90%». *elperuano.pe*, Lima, 3 de abril del 2022. En: bit.ly/3QcP7ZK

¹⁸ Ver: «MEF admite: exoneración del IGV a alimentos y del ISC a combustibles no funcionó y no se extenderá». *vigilante.pe*, Lima, junio del 2022. En: bit.ly/3SCm17F

¹⁹ Ver: «Nuevas exoneraciones costarían S/ 400 millones mensuales». *ipe.org.pe*, Lima, 11 de abril del 2022. En: bit.ly/3vV9gLz

tributarios que gozó la gran agroexportación durante décadas gracias a la «ley Chlimper», derogada el 2020²⁰.

Estas y otras medidas que atentan contra la sostenibilidad fiscal son expresiones del desinterés y desarraigo que desde la política se tiene con un tema que debería ser absolutamente prioritario: cómo reforzar los ingresos fiscales, requisito indispensable para financiar un Estado mejor y más eficiente, al servicio de los ciudadanos y ciudadanas... por ilusorio e improbable que ello pueda parecer.

A lo anterior también debe sumarse el impacto de episodios como el *affaire* Pacheco, el inefable funcionario palaciego, cuyas maniobras y presiones a la administración tributaria han sido objeto de denuncia e investigación. El caso Pacheco evidencia cómo para sectores del Gobierno y de la política, en general, los temas tributarios se asumen como moneda de cambio para pago de favores y juego de influencias²¹.

Cabe recalcar que, paradójicamente, si de algo puede jactarse la magullada fiscalidad peruana, hoy en día, es de la impresionante recuperación de la recaudación, que tras tocar fondo el 2020 y rebotar el 2021, este año experimenta un auge histórico. Así, para marzo del 2022 los ingresos por tributos fueron superiores en 36% a lo registrado el mismo mes del año pasado. Sin embargo, esta bonanza representa un peligroso espejismo por su naturaleza precaria. El crecimiento de la recaudación se explica principalmente por factores coyunturales: los altos precios internacionales de nuestras exportaciones (que aparentemente ya tocaron techo y han empezado a descender) y la reapertura de las actividades económicas tras el colapso del 2020 (fenómeno que no se va a repetir).

²⁰ Torres, Ani Lu. «Congreso deroga la ley Chlimper luego de 20 años». *larepublica.pe*, Lima, 5 de diciembre del 2020. En: bit.ly/3AbdYHH

²¹ Ver: «Revelan chat de secretario de Palacio presionando a Sunat para favorecer a empresas». *rpp.pe*, Lima, 15 de noviembre del 2021. En: bit.ly/3Qg0nEG

¿Qué queda hacia adelante?

El panorama fiscal se presenta incierto. La reforma tributaria que se emprendió con Francke es ahora agua pasada, con pocas expectativas de avances adicionales significativos, al menos en el corto plazo. Tras la salida de Francke del Gobierno, no se ve en el Ejecutivo a alguien dispuesto a recoger la bandera de la fiscalidad, pues, según parece, las urgencias e intereses gubernamentales van por otros rumbos. En ese sentido, el anterior titular del MEF, el ministro Oscar Graham, en su momento le había echado discretamente tierra a la posibilidad de insistir con las medidas que había planteado Francke y que el Congreso desestimó, por lo que ya no se presentarían proyectos de ley individuales en los temas pendientes de la reforma tributaria.

Hoy con un nuevo titular al frente del MEF, Kurt Burneo, persiste la incertidumbre sobre el rumbo que tomará la política tributaria. Ciertamente, el ahora ministro Burneo en el pasado se expresó críticamente sobre la forma en que se planteó la delegación de facultades en materia tributaria²². Sin embargo, Burneo también se ha expresado en favor del fortalecimiento de la recaudación, señalando la necesidad de hacerla más eficiente y transparente, aprovechando la favorable coyuntura fiscal del 2022²³. Sin embargo, considerando el actual contexto de inestabilidad política, con un Gobierno debilitado y aislado, no está claro qué tanto espacio o ganas tendrá el flamante ministro para relanzar el tema de la reforma tributaria.

Así, las posibilidades de avances significativos en el campo tributario, al menos en el corto plazo, se ven difusas. Más bien,

²² Burneo, Kurt. «Delegación de facultades, ¿qué pasó?». *grupoacropolis.com.pe*, Lima, 23 de diciembre del 2021. En: bit.ly/3w6mMvX

²³ Burneo, Kurt. «Oportunidad para mejorar». *apuntesdeconomia.wordpress.com*, Lima, 24 de febrero del 2022. En: bit.ly/3QuHaiz

podría decirse que el gran peligro para lo que queda de este quinquenio es que, en lugar de avances, ocurran retrocesos en el campo fiscal, pues existe un riesgo real de que se deteriore y desmantele lo que, con mucho esfuerzo, se ha logrado avanzar en temas de la recaudación.

El auge fiscal de este 2022 no deja de ser una externalidad afortunada, que pasara más pronto que tarde, sin cambiar la realidad de una recaudación con problemas y que difícilmente alcanzará para cubrir mayores requerimientos de gasto público. En los próximos años, las demandas al Estado seguirán creciendo, pero los recursos para satisfacerlas no están asegurados. En ausencia de reformas de fondo seguiremos siendo un país con un Estado financiado a medias, con un Ejecutivo y un Legislativo que parecen no tener noción clara de lo que implica la responsabilidad fiscal. Y así, como en otras áreas críticas, nos vamos perfilando a un periodo de oportunidades desperdiciadas.

El reciente mensaje por Fiestas Patrias del presidente de la República, Pedro Castillo, al cumplirse el primer año de su gestión, no da mayor espacio para esperanzarse con una reforma tributaria. En el mensaje apenas se tocó la cuestión fiscal. Ciertamente, se mencionó el tema de las deudas tributarias, cosa muy importante, pero de manera imprecisa, con una vaga promesa de recuperar unos 30 000 millones, sin dar mayores precisiones. Fuera de ello, no mucho más. Los temas de la formalización, la lucha contra la evasión y elusión, la progresividad en la recaudación, la transparencia en el uso de lo recaudado, la fiscalización de los beneficios tributarios, etc., no figuraron en el discurso, y, aparentemente, tampoco figuran en la agenda gubernamental.

Cabe preguntarse entonces cómo el gobierno de Castillo planea financiar sus ambiciosos anuncios de incremento de remuneraciones a servidores estatales, mayores contrataciones de personal, aumento del gasto en salud y educación, ampliación de

programas sociales y expansión de la inversión pública. Quizá la conexión entre causa y efecto, el reconocimiento de que ampliar la recaudación es condición indispensable para sostener ese mayor gasto prometido, aún no ha calado en el Ejecutivo.

En ese mismo sentido, medidas del Gobierno, como la aprobación de la bonificación a docentes por preparación de clases, más allá de su necesidad o legitimidad, expresan una visión simplista y oportunista de la fiscalidad, como un pozo sin fondo del cual se puede sacar agua indefinidamente. Se estima que solo la bonificación docente tendrá un costo fiscal equivalente al 4.4% del PBI²⁴. Así, esta y otras medidas, aprobadas por el Ejecutivo y el Legislativo sin mayor preocupación por su financiamiento, configuran un escenario de creciente precariedad fiscal.

Eventualmente, el Gobierno deberá decidir entre relanzar una reforma tributaria que garantice los recursos para hacer realidad sus promesas, o mantener la inercia de la insuficiencia fiscal y recortar o suspender dichas promesas. Tomando en cuenta lo sucedido en anteriores Gobiernos, que también enfrentaron similar disyuntiva entre la acción y la pasividad fiscal, probablemente la decisión será patear los problemas de la recaudación para el próximo Gobierno. Más aún, las experiencias recientes y lejanas de intentos de reforma tributaria, incluyendo la más reciente con Francke en el MEF, evidencian que se requiere de ideas claras y pulso firme para asumir un proceso que es siempre controversial y resistido.

Posiblemente esperar del régimen de Castillo una nueva intentona por la reforma tributaria es demasiado pedir. Tras haber perdido mucha de su coherencia y legitimidad durante su primer año, probablemente el Gobierno no tiene estómago para pleitos por la reforma fiscal, más aún si en el corto plazo prosigue la

²⁴ Ver: «Promulgan ley de pago a docentes que generará costo fiscal de S/ 42,000 millones». *gestion.pe*, Lima, 16 de junio del 2022. En: bit.ly/3QwM523

bonanza de la recaudación por el auge de las materias primas. Así, sin urgencias ni presiones, la reforma tributaria y su insoportable levedad continuarán siendo relegadas hacia un futuro brumoso, en que algún otro Gobierno se haga cargo.