

La política fiscal peruana: en la encrucijada del financiamiento progresivo y la justa redistribución

Luis Moreno y Rodolfo Bejarano

Sumilla

La crisis de representación política, los estallidos internos, el vaivén de la economía y los diversos impactos sociales y medioambientales que llegaron con crisis más globales (pandemia de COVID-19, tensiones geopolíticas por el conflicto bélico entre Ucrania y Rusia –que originaron, entre otros, el incremento del precio y de la energía, ocasionando importantes impactos a la economía de los hogares–), volvieron a desnudar las falencias estructurales que nuestro país ha venido atravesando en las últimas décadas y a lo largo de su existencia.

Y si bien los efectos de estos impactos en el país no han sido tan diferentes a los de otros países de la región, ciertas complejidades características nuestras se tienen que contrarrestar si queremos disminuir los niveles de pobreza, lograr un acceso universal a los sistemas de protección social y de servicios básicos, generar empleos productivos decentes y cerrar las grandes brechas de desigualdad y de género.

En ese marco, la política fiscal debería jugar un rol central para la movilización de recursos internos, además de ser un instrumento clave para lograr una justa redistribución de los recursos. Sin un fuerte endose político y objetivos firmes de largo plazo en este sentido, poco se podrá lograr.

La política fiscal como herramienta de financiamiento y distribución en el Perú

El financiamiento de las políticas públicas como objetivo para el desarrollo productivo y el cierre de las brechas de desigualdad en la sociedad, así como para una distribución de los recursos en términos de progresividad, equidad, eficiencia y transparencia, debería estar en el corazón de la política fiscal, siendo esta la principal herramienta con la que cuentan los Estados para el logro de estos fines.

Son diversos los factores que pueden explicar el incremento o la disminución de los ingresos tributarios. Por ejemplo, el empleo de estrategias para lograr una ampliación de la base tributaria (como con la creación de nuevos impuestos para grandes riquezas o patrimonios), la implementación de medidas de transparencia financiera, la aplicación de normas para lograr la mejora del cumplimiento tributario, entre otras acciones. Además, estas medidas deberán estar acompañadas de reformas estructurales para atender necesidades prioritarias, como la educación, la seguridad social y la infraestructura, así como para generar nuevos mecanismos para incentivar la economía formal.

Sin embargo, pese a los importantes esfuerzos realizados en el país para una mejora en la recaudación tributaria, hasta el momento

estos no han sido lo suficientemente tangibles para dicho fin. Sobre este punto, cabe recalcar que existe un factor resaltante que explica que el sistema tributario tenga un fuerte rasgo de regresividad: las reformas tributarias de las últimas décadas no han tenido un componente estructural; por el contrario, ha prevalecido el implementar medidas puntuales al sistema que, parcialmente o dependiendo del ciclo económico, han logrado ciertos objetivos de recaudación que de alguna manera han ayudado a financiar los componentes previstos para el presupuesto público. A esta falta de componente estructural se suma que las medidas implementadas han tenido como principal fuente de recaudación a los llamados impuestos indirectos, que hacen que los que menos tengan sostengan en mayor medida la carga tributaria –que debería recaer en quienes tienen mayor capacidad contributiva–, haciendo de esta manera al sistema tributario regresivo, redundando en la ampliación de las brechas de desigualdad dentro de la sociedad.

Por otro lado, la debilidad e insuficiencia de nuestro sistema fiscal se ha manifestado también en las menores brechas de recaudación en comparación con otros países y en una presión tributaria muy por debajo de los estándares mínimos regionales y globales, tal como veremos a continuación.

Los ingresos tributarios

El sistema tributario peruano está compuesto por diversos impuestos que se aplican de diferentes maneras y sobre diferentes sectores. La recaudación de los ingresos tributarios depende de diversos factores y representa la principal fuente de financiamiento para el Estado.

Entre el 2020 y el 2022, los ingresos tributarios en el Perú promediaron alrededor de S/ 89 500 millones, teniendo una variación porcentual real promedio de 7% en los últimos 12 años; saldo de incremento promedio positivo que se puede explicar, por

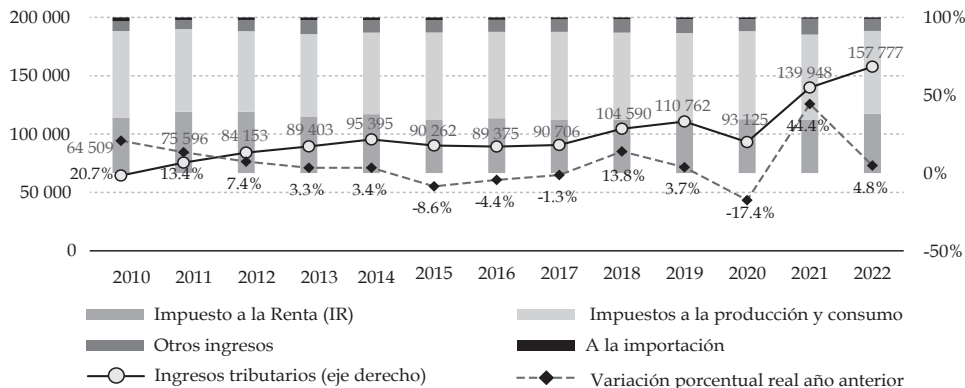
un lado, por el contexto de una década de crecimiento sostenido por el precio de las materias primas, pero que a la vez fue contrarrestado por el impacto de la pandemia de COVID-19 y por los conflictos bélicos e impactos comerciales generados alrededor de estos. Cabe recalcar que este promedio positivo nacional no explica la suficiencia recaudatoria necesaria para el financiamiento de las necesidades del país.

Según datos de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat)¹, el 2022 la recaudación tributaria (ingresos tributarios descontando devoluciones) sumó S/ 157 777 millones y creció 4.8% más que en el 2021. Los ingresos tributarios por concepto de impuestos a la producción y al consumo representaron unos S/ 97 513 millones; los impuestos a la renta de personas y empresas S/ 69 922 millones; otros impuestos S/ 14 000 millones; impuestos a la importación S/ 1806 millones; siendo las devoluciones para este periodo de S/ 25 625 millones.

Es decir, la mayor parte de los ingresos tributarios del Perú, en términos del total de ingresos el 2022, procedió del impuesto sobre la producción y el consumo (53%), siendo la segunda mayor proporción de los ingresos tributarios el impuesto sobre la renta (38%).

¹ Ver al respecto: Oficina Nacional de Planeamiento y Estudios Económicos. *Informe de gestión de resultados - Año 2022*. Lima: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), 2023. En: rb.gy/v9gjen

Gráfico n° 1
Ingresos tributarios del gobierno central, 2010-2022
 (millones soles)



Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat).

Características de los ingresos - estructura tributaria

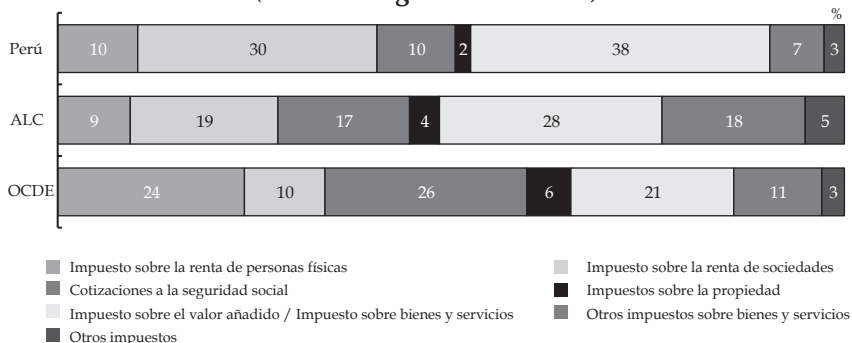
Si observamos el gráfico n° 2, la mayor parte de los ingresos tributarios por categoría en términos porcentuales respecto a los ingresos tributarios totales durante el 2022 (incluyendo las cotizaciones a la seguridad social), han estado sostenidos, en primer lugar, sobre ingresos provenientes de impuestos indirectos, como el Impuesto General a las Ventas (IGV) o el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), entre otros, lo que representó alrededor del 45% del total de los ingresos tributarios de ese año, más o menos similar al promedio de países de América Latina, pero muy por encima de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que representan alrededor del 32% del total de los ingresos. En el caso de la recaudación por impuestos directos, esta representó en este año alrededor del 40% del total de los ingresos (renta de personas 10% y de empresas el 30%).

En gran medida, como lo explica la Sunat, este incremento se dio, entre otros factores, por el resultado positivo del Producto

Bruto Interno (PBI), por la demanda interna, por las cotizaciones favorables de los principales productos exportados por la economía nacional (en especial el gas natural, el petróleo y metales como el cobre), por los ingresos provenientes de la recaudación de la campaña de regularización del ejercicio 2021 (que se pagó en el 2022 y que alcanzó un récord histórico²), entre otros. En comparación con los países de América Latina y el Caribe, el peso de la recaudación de impuestos directos sobre el PBI del Perú fue mayor en unos 12 puntos porcentuales.

Adicionalmente, las contribuciones sociales representaron el 10% de ingresos, mientras otros impuestos, como el impuesto a las transacciones financieras o el impuesto predial, representaron alrededor el 5%.

Gráfico n° 2
Estructura de los ingresos tributarios en comparación
con los promedios regionales
(en % del ingreso tributario)



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Estadísticas tributarias en América Latina y El Caribe 2024*. París: OCDE - Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cepal) - Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) - Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2024. Ver en: oe.cd/5AE

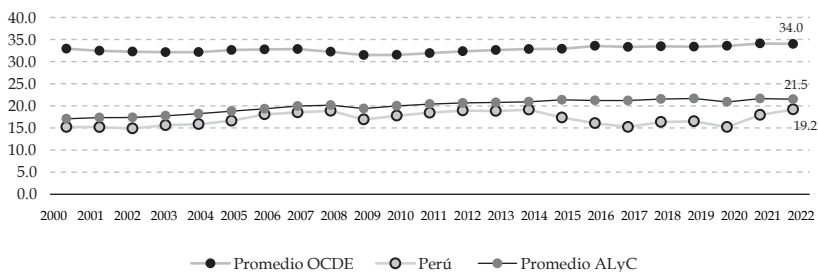
² «Recaudación tributaria llegó a S/ 157, 768 millones. en 2022». *elperuano.pe*, Lima, 4 de enero del 2023. Ver en: rb.gy/lppvuv

Ingresos tributarios en porcentajes del Producto Bruto Interno (PBI) - presión tributaria

Como hemos visto, a lo largo de los años se ha mantenido una política tributaria basada en una estructura con tintes regresivos, es decir, imponiendo un sistema que hace que quienes menos tienen soporten, en gran medida, el peso del mantenimiento de las estructuras y políticas del Estado.

Por un lado tenemos que, a lo largo de la última década, el Perú ha mantenido una carga tributaria que se ha conservado casi inalterable. El ratio impuestos/PBI (teniendo en cuenta datos agregados de la OCDE y de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe –Cepal–, que incluyen la carga de la contribución social que representa un 10% de los ingresos tributarios totales), aumentó en cuatro puntos porcentuales (de 15.2 el 2000 a 19.2 el 2022)³.

Gráfico n° 3
Recaudación tributaria en porcentajes del PBI



Elaboración propia en base a datos de la OCDE.

³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Estadísticas tributarias en América Latina y El Caribe 2024*. París: OCDE - Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cepal) - Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) - Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2024. Ver en: oe.cd/5AE

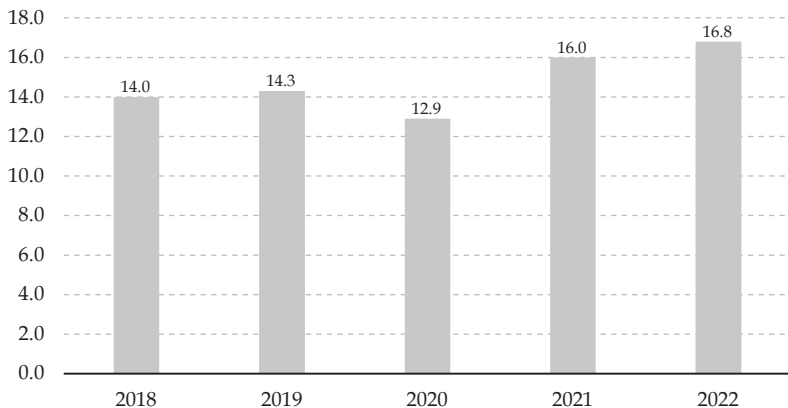
Descontando la carga de la contribución de la contribución social, la Sunat refiere un incremento porcentual de 0.8 de la presión tributaria el 2022 respecto al 2021, llegando a unos 16.8 puntos el 2022, que fue el mayor nivel registrado en el país desde el año 1980.

Por el contrario, el 2023, la presión tributaria ha sido de unos 14.2 puntos porcentuales (una caída drástica respecto a la obtenida el año anterior), estimándose lograr unos 14.5 puntos porcentuales de carga tributaria para el 2024, de acuerdo a declaraciones del superintendente de la Sunat, Gerardo López⁴.

La caída tributaria el 2023 se vincula directamente con la caída del PBI, estimada en -0.55% (el peor resultado desde 1998, sin considerar la pandemia), y una contracción de la demanda interna de alrededor del 1.6%, debido a los impactos de la gripe aviar, las alteraciones climáticas y las movilizaciones sociales (que terminaron en duros enfrentamientos, con el fallecimiento de compatriotas a causa de la intervención militar dirigida por el Gobierno de turno, amparado por los interés del poder fáctico que lo rodean).

⁴ «Jefe de Sunat explica Tasa “Netflix”, lista de deudores y norma sobre clubes deportivos». *Economía para todos (RPP Noticias)*, Lima, 29 mayo del 2024. Ver en: rb.gy/u09io3 (minuto 4:46).

Gráfico n° 4
Presión tributaria anual: 2018-2022
(% del PBI)



Fuente: Sunat.

En términos de la carga tributaria por tipo de impuestos, veremos que la preponderancia de ciertos impuestos indirectos (como a la producción y al consumo) representaron 10.4 puntos de la carga tributaria del país, mientras que los impuestos directos (como a la renta) el 7.5, el 2022. Estructura que no ha sido diferente en al menos los últimos 12 años.

Cuadro n° 1
Ingresos tributarios 2010-2022
(% del PBI)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ingresos tributarios	15.3	16.0	16.5	16.4	16.5	14.7	13.6	13.0	14.1	14.4	12.9	15.9	16.8
Impuesto a la Renta (IR)	6.1	7.1	7.3	6.7	7.0	5.7	5.7	5.3	5.6	5.7	5.3	6.3	7.5
Personas naturales	1.5	1.7	1.8	1.9	1.9	1.7	1.7	1.6	1.7	1.8	1.7	1.8	1.8
Personas jurídicas	3.9	4.6	4.6	4.2	4.4	3.4	3.4	2.9	3.1	3.1	2.9	3.4	4.0
Regularización	0.7	0.9	0.9	0.6	0.7	0.6	0.6	0.7	0.9	0.8	0.6	1.0	1.6
Impuesto a la producción y consumo	9.6	9.6	9.6	9.8	9.7	9.4	8.9	8.7	9.1	9.3	8.1	9.9	10.4
Impuesto General a las Ventas (IGV)	8.4	8.6	8.7	8.8	8.7	8.4	8.0	7.8	8.2	8.2	7.7	8.9	9.4
Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)	1.1	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	1.1	1.0	1.0	1.0
Impuesto a las importaciones	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Otros ingresos tributarios	1.1	1.1	1.4	1.7	1.5	1.3	1.3	1.3	1.4	1.5	1.2	1.8	1.5
Devoluciones (% PBI)	-1.9	-2.1	-2.1	-2.1	-1.9	-1.9	-2.5	-2.5	-2.2	-2.3	-2.4	-2.3	-2.7

Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

En síntesis, este contexto nos pone por debajo del promedio de la región (21.5) y mucho más lejano al promedio de países OCDE, donde se ha alcanzado una presión tributaria de alrededor del 34% durante las últimas décadas de análisis (como ya se mencionó, para el Perú se calcula en 14.5 el 2024).

Esto significa que para poder al menos alcanzar los estándares promedios de los países de la región debemos, por un lado, implementar medidas que estimulen una mayor recaudación y ampliación de la base tributaria de forma progresiva (mediante una serie de acciones de corto y largo plazo) que conlleven al cumplimiento tributario (como en la lucha frontal contra la evasión y elusión fiscal, y la revisión/modificación de los gastos tributarios –que desarrollaremos más adelante–), junto con medidas para dotar de capacidades técnicas (como tecnológicas) a la administración tributaria. Por otro lado, también se necesitará resolver problemas

estructurales que afectan a la recaudación, como la formalización de los sectores económicos que están por fuera del sistema y que no han logrado aportar o contribuir para este fin.

El desfinanciamiento del Estado: gasto tributario, deuda tributaria, fraude fiscal e informalidad

En este apartado haremos un breve recuento de los principales mecanismos que hacen que el país pierda importantes ingresos tributarios y los montos que representan.

Nuestro sistema tributario presenta una serie de problemas estructurales que son en gran medida responsables de nuestros bajos y dispares niveles de recaudación, que socavan el financiamiento del país. Entre estos se encuentran:

- i. Una ineficiente y desproporcionada política de incentivos o exenciones tributarias.
- ii. Elevados niveles de evasión y elusión tributaria.
- iii. Abuso del sistema judicial para no pagar impuestos (grandes deudas tributarias).
- iv. Alta informalidad existente en la economía peruana.

Para poder aumentar la recaudación, será importante avanzar con estrategias clave que permitan reducir las brechas de incumplimiento tributario, así como el reestructurar o modificar las políticas de gasto tributario en términos que ayuden a recuperar ingresos fiscales en vez de perderlos.

Gasto tributario - privilegios a cambio de nada

Como parte de las estrategias para lograr diversas metas de políticas y de financiamiento, como las de atracción de inversiones, los Estados han echado mano de una serie de medidas o estímulos para reducir, o exonerar, el pago de diversos tributos

(deducciones, exenciones u otros tratamientos preferenciales, sean directos o indirectos) a empresas, o individuos, en sectores primario-exportadores de las economías. Esto es lo que se llama el gasto tributario: lo que debería recaudarse, pero que, por las medidas y estímulos mencionados, no se recibe. Cabe recalcar que esta estrategia, a la larga, ha terminado siendo una herramienta que continúa socavando y erosionando las bases tributarias de nuestros países.

En el caso del Perú, estos tratamientos no han sido diferentes. Y si bien, en los últimos años, se han hecho mediciones de análisis costo-beneficio que han concluido que es más lo que se pierde que lo que se gana por estos conceptos, el peso de la complicidad de las autoridades, aunados a intereses personales y que están ligados a grupos de poder empresarial, han terminado por seguir avalando este tipo de herramientas, produciendo una importante pérdida de recursos que bien podrían ser destinados a políticas productivas y de bienestar de la población.

Impactos del gasto tributario en el Perú

El total de gasto tributario potencial estimado para el año 2024 ascendería a S/ 23 854 millones aproximadamente, importe equivalente al 2.19% del PBI proyectado para dicho año y al 12.33% de la recaudación proyectada también para el 2024⁵. Esto representa un gran forado en las arcas fiscales que debería ser evaluado puesto que existen muchos beneficios tributarios que se otorgan en la forma de exoneraciones, deducciones, tasas diferenciadas, diferimiento y hasta devoluciones, de los cuales gozan una serie de sectores y actividades económicas que no necesariamente lo justifican, pues ya cumplieron su función, o porque no están siendo dirigidos a los grupos que deberían estar enfocados. Si bien es cierto son varios los

⁵ Sunat. *Gastos tributarios potenciales estimados para el 2024*. Lima: Sunat, 2023. Ver en: rb.gy/fwjhkm

sectores que necesitan de ciertos incentivos y ayudas para poder sostenerse en el tiempo, tales como las Micro y Pequeña Empresa (MYPE) o ciertas actividades agropecuarias de pequeña escala, hay otros que ya no los necesitan, tales como el sector minero o el agroexportador. Además, si los beneficios no son bien regulados y fiscalizados, estos pueden abrir la puerta a prácticas de evasión tributaria de parte de los contribuyentes que pueden sacar ventaja indebidamente de estas exoneraciones.

Cuadro n° 2

Gastos tributarios por sectores entre 2017-2023

(en millones de S/)

Entre 2017 y 2023 las exoneraciones y otros beneficios tributarios le costaron al país cerca de S/ 120 000 millones

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
Aplicación general	5699	6070	5897	5373	5217	5794	6656	40 706
Agropecuario	4060	4380	5062	5348	5288	5568	6272	35 978
Intermediación financiera	2013	2054	2102	2304	2283	2202	3035	15 993
Educación	1889	1925	2244	1709	1300	1667	1385	12 119
Hidrocarburos	386	426	401	407	376	548	757	3301
Otros servicios	397	446	498	429	183	269	627	2849
Resto de sectores	1049	1197	1036	1145	1296	1574	1622	8919
Total	15 493	16 498	17 240	16 715	15 942	17 622	20 354	119 864

Fuente: Alarcón C., Luz. «Privilegios tributarios: en siete años Perú dejó de recaudar S/120.000 millones». *ojo-publico.com*, Lima, 10 de diciembre del 2023. Ver en: rb.gy/uvwhlq

En nuestro país este es un debate que viene desde hace algunos años. La propia Sunat en diversas ocasiones ha advertido de la necesidad de racionalizar el gasto tributario mediante la eliminación de algunos beneficios tributarios y la mejora del procedimiento para otorgarlos⁶. Incluso organismos internacionales como el Fondo

⁶ «Exoneraciones costarán S/ 17,240 millones en 2019, según Sunat». *andina.pe*, Lima, 11 de setiembre del 2018. Ver en: rb.gy/nbzsxs8

Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial o la OCDE han recomendado para el Perú la reducción de estos beneficios, junto con otras medidas, para fortalecer la recaudación fiscal⁷.

El incumplimiento tributario

La evasión y elusión fiscal: sustantivos recursos dejados de percibir

El 2021, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) señaló que la evasión y elusión fiscal representaron un 8% del PBI, un monto realmente importante que tal vez podría ser mucho mayor debido a la persistente opacidad que aún impera en lugares de baja o nula tributación, a la que se le suman los mecanismos usados por grandes riquezas y empresas para no tributar lo que se debería en el país.

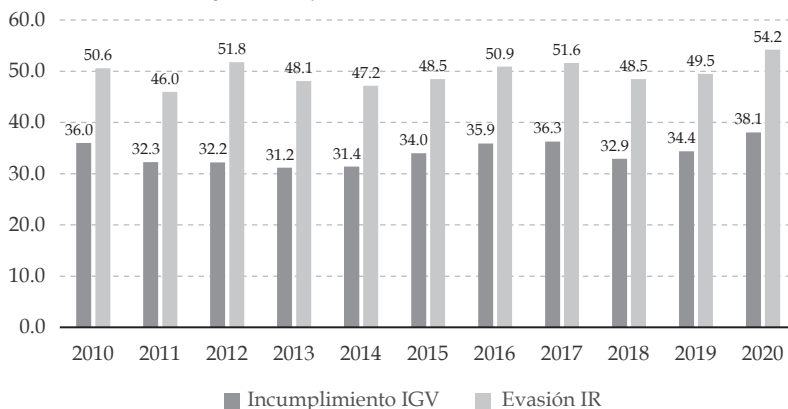
En el caso de la evasión y elusión tributaria, el Perú presenta uno de los niveles más altos de incumplimiento del IGV y del Impuesto a la Renta (IR) en América Latina. El ocultamiento de ingresos, bienes y rentas, pasivos falsos, apropiación de retenciones y percepciones, crédito fiscal indebido, además de otras prácticas evasivas que se realizan a través de diversos mecanismos (como la falsa facturación o el traslado artificial de ganancias y beneficios hacia jurisdicciones de baja o nula tributación), sumadas a la poca capacidad de la administración tributaria para hacer frente a estos problemas, ayudan a la pérdida tributaria del país.

Durante el periodo comprendido entre el 2010 y el 2020, el nivel de incumplimiento del IGV en promedio fue de 34%, en tanto que el nivel de evasión del IR promedió el 50%. Cabe mencionar que durante dicho decenio, en el periodo comprendido entre el 2014 y el 2017 se presentó un incremento consecutivo de incumplimiento,

⁷ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). *Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas 2024-2027*. Lima: MEF, 2024, p. 79. Ver en: rb.gy/zrk4c6

lo que implicó que el Estado peruano dejese de recaudar 7.2% del PBI el 2014 y 7.9% del PBI el 2017, monto que se incrementó a 8.1% el 2020 y 6.8% el 2022.

Gráfico n° 5
Nivel de incumplimiento del Impuesto General a las Ventas (IGV) y del Impuesto a la Renta (IR) - Perú



Fuente: Bejarano, Rodolfo; Portocarrero, Jéssica y Varillas, Rosa. *La vacunación para la COVID-19 y su impacto en la distribución fiscal en el Perú*. Lima: Red por una Globalización con Equidad (RedGE) - Acción Internacional para la Salud (AIS), 2023. Ver en: rb.gy/088s15

De acuerdo con la Sunat, existen 13 esquemas o mecanismos fiscales de alto riesgo fiscal que han facilitado el incumplimiento tributario⁸. De estos, el que más figura es la falsa facturación, mecanismo por el cual las empresas elevan sus costos y no registran utilidades, evadiendo el pago de impuestos. Otro mecanismo usado por empresas es la venta a través de una sociedad sin sustancia económica y que está ubicada en una guarida fiscal, trasladándose parte del beneficio generado a estas jurisdicciones de baja o nula tributación, lo que implica que la compañía domiciliada en el Perú pague un menor IR en el país. En el caso, por ejemplo, de

⁸ Sunat. *Esquemas de alto riesgo fiscal. Catálogo*. Lima: Sunat, 2022. Ver en: rb.gy/twokte

transacciones que involucran la venta de minerales a través de paraísos fiscales, la falta de recaudación al fisco nacional asciende a un promedio anual de 2000 millones de dólares, mientras que solo se registran exportaciones a esos países o territorios por ocho millones de dólares anuales.

En datos de la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd)⁹, cada año el Perú pierde un aproximado de 10 000 millones de dólares a consecuencia de los Flujos Financieros Ilícitos (FFI) relacionados a actividades de comercio, es decir, como parte de las prácticas de elusión y evasión fiscal. Este dinero equivale al 4.5% del PBI del país, con lo que se podría cubrir rubros elementales del presupuesto nacional: el 118% del gasto en educación, el 183% del gasto en salud y el 512% del gasto en protección social. Una importante cantidad de recursos para el financiamiento de sectores preponderantes de nuestro país.

Cuadro n° 3
Evasión y elusión fiscal en América Latina,
y la pérdida de recursos

País	Pérdidas tributarias totales (millones de USD)	Pérdidas / Ingresos tributarios	Pérdidas / Gasto en salud	Número de salarios de enfermeras al año	Pérdidas / Gasto en educación
Brasil	14 911	3.2%	20.1%	2 059 104	12.5%
Colombia	11 775	18.2%	71.8%	2 465 001	78.5%
México	9067	6.4%	24.7%	581 552	14.6%
Argentina	2685	2.2%	8.6%	421 431	9.8%
Perú	1206	3.7%	19.8%	237 894	16.2%
América Latina	43 111	4.2%	20.4%	6 225 731	15.7%

Fuente: Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd). *Flujos ilícitos en Perú y su garantía en los derechos humanos*. Lima: Latindadd 2022. Ver en: rb.gy/7zfmnu

⁹ Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd). *Flujos ilícitos en Perú y su garantía en los derechos humanos*. Lima: Latindadd 2022. Ver en: rb.gy/7zfmnu

Deudas tributarias: una deuda que se vuelve histórica

El superintendente de la Sunat, Gerardo López, informó recientemente a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso que las grandes empresas en el Perú tienen una deuda actual de S/ 28 325 millones, de la cual, el 87% está en litigio (impugnada), lo que significa que la Sunat solo está facultada para cobrar el 0.4% del total de dicha deuda¹⁰.

En mayo de este año la Sunat dio a conocer la lista de las 1200 empresas deudoras del Estado (en cobranza coactiva)¹¹. De acuerdo a datos del portal *OjoPúblico*¹² del 2023, las empresas que acumulan más deudas tributarias están lideradas por Minera Las Bambas, con una deuda en litigio de unos S/ 6293 millones (que pasó en dos meses a incrementar un 133% su deuda, lo que representa un cuarto del total de las deudas tributarias), seguida por Telefónica del Perú, con una deuda de S/ 5506 millones, y de la Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston, con una deuda de S/ 2242 millones, entre otras (ver el gráfico n° 6).

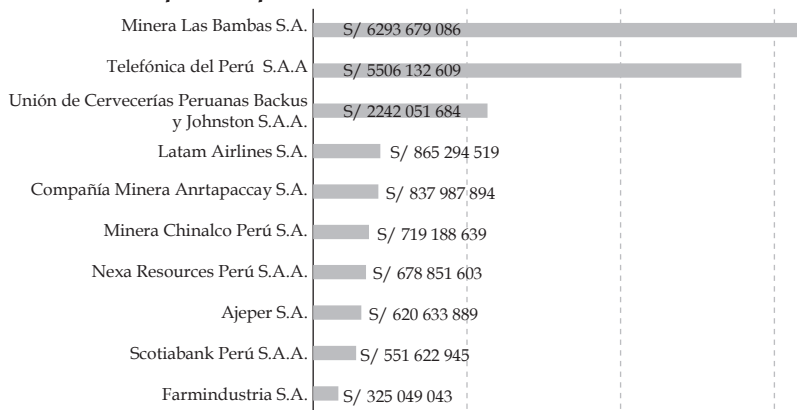
¹⁰ «Grandes empresas deben al Estado peruano más de S/28.000 millones, pero Sunat no puede cobrar porque el 87% está impugnado». *infobae.com*, Lima, 10 de mayo del 2024. Ver en: rb.gy/1l22y2

¹¹ Sunat. Padrón de principales contribuyentes en cobranza coactiva. Ver en: rb.gy/p3a690

¹² Alarcón C., Luz. «Las Bambas duplicó su deuda tributaria en un mes y acumula S/6.293 millones». *ojo-publico.com*, Lima 12 de noviembre del 2023. Ver en: rb.gy/25k26c

Gráfico n° 6

Top 10 empresas con más deudas tributarias



Fuente: Alarcón C., Luz. «Las Bambas duplicó su deuda tributaria en un mes y acumula S/6.293 millones». *ojo-publico.com*, Lima 12 de noviembre del 2023. Ver en: rb.gy/25k26c

Y es que, en el contexto actual que vivimos, con proyecciones económicas negativas y de incremento de la pobreza, y, por ende, de crecimiento de las brechas de desigualdad, la recuperación de estos recursos podría en alguna medida paliar las necesidades del Estado para el financiamiento de los objetivos contemplados para este año.

Presupuesto público: seguimos en deuda

El gasto público y la distribución de los recursos son de los aspectos que más atención tienen por parte de quienes hacen y dirigen las políticas públicas, por ser herramientas que permiten darle prioridad a ciertos sectores y actividades necesarias para el buen funcionamiento del Estado, y para la provisión de bienes y servicios para su población. Sin embargo, el gasto y la distribución ya no son necesariamente los objetivos de los gobiernos recientes, que en los últimos años han guiado sus decisiones por el afán que existe por ajustarse al cumplimiento de ciertas metas alineadas con

las llamadas reglas fiscales, las que se establecen para mantener indicadores (como el déficit fiscal y la deuda pública) en niveles aceptados en el marco de una sostenibilidad fiscal. Esto ha afectado definitivamente la posibilidad de lograr destinar mayores recursos a los gastos corrientes y a la inversión necesaria para mejorar la vida de las personas, dado que no se toman acciones para la mejora de los ingresos públicos, mediante una recaudación de impuestos mayor y más justa, algo que solo se lograría con una reforma tributaria.

Con excepción del año 2020, en que el gasto público se ubicó en 24.6% del PBI debido a las acciones para afrontar la pandemia de COVID-19, históricamente los niveles de gasto se han mantenido en alrededor del 20% del PBI, cifra que alcanzó el 22% el 2022 y el 21% el 2023. Esta caída se debe a que se han venido dejando de lado las medidas de atención a población vulnerable con los programas focalizados que se ejecutaron por la emergencia sanitaria, respondiendo además a la caída de los ingresos en un contexto de menor crecimiento económico, vinculado este a los impactos de los fenómenos climatológicos y a las protestas sociales.

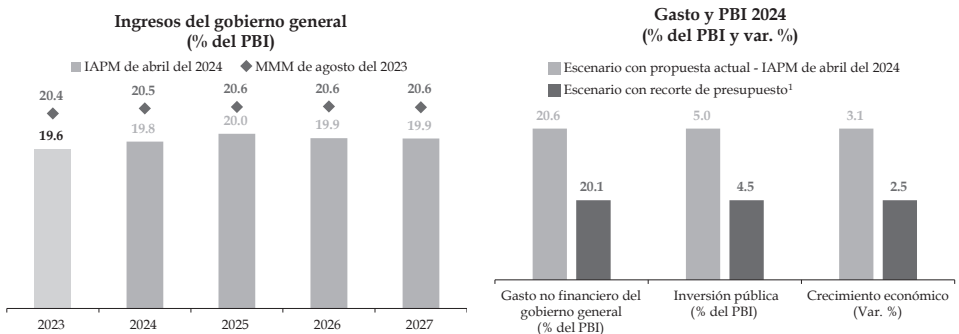
Es así que, el 2023, los ingresos fiscales cayeron en 10% en términos reales, lo cual ha limitado aún más las posibilidades de expansión del gasto público, mientras que, en el 2024, se espera que los ingresos sean aún menores que el año anterior, lo que llevará a un ajuste en el gasto para poder mantener el déficit fiscal en niveles esperados.

En el *Marco Macroeconómico Multianual 2024-2027*, publicado por el MEF el año pasado¹³, se estimaba que los ingresos del gobierno general del 2024 serían de un 20.5% del PIB, con un déficit fiscal que se ubicaría en 2.0% del PBI y una deuda pública ubicada en 33.5% del PBI, continuando con la trayectoria descendente planteada

¹³ MEF. *Marco Macroeconómico Multianual 2024-2027*. Lima: MEF, 2023. Ver en: rb.gy/lo2c39

luego del desbalance generado por la pandemia de COVID-19. Sin embargo, el documento de actualización de proyecciones macroeconómicas, publicado recientemente, ya anunciaba un déficit de 2.5% para el 2024, vale decir, medio punto porcentual (unos 5300 millones de soles) más de lo proyectado inicialmente –aunque con un nivel de deuda similar, 33.5%–, debido a ingresos menores en 0.8 puntos porcentuales del PBI. Con ello, según las proyecciones del MEF, el gasto público se tendría que ajustar en 0.5 puntos porcentuales del PBI hacia abajo para poder cumplir con la meta de déficit, lo que significa un recorte notorio en el presupuesto público.

Gráfico n° 7 Ingreso y gasto público



1/ Corresponde al ajuste que se tendría en la inversión pública, gasto menos rígido, para cumplir con la meta de déficit fiscal 2,0% del PBI.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas 2024-2027. Lima: MEF, 2024. Ver en: rb.gy/zrk4c6

Dicho esto, veamos lo que ha pasado con el presupuesto público en los últimos años. Entre el 2019 y el 2024, el monto asignado al Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) pasó de S/ 168 074 millones a S/ 240 806 millones, lo que significa un incremento del 43% en términos nominales y un aumento de 19.5% en términos reales en el mismo periodo, si descontamos

la inflación. El incremento señalado se debe en mayor medida a la subida proporcional de los recursos destinados a la categoría de «Proyectos», principalmente a la adquisición de activos no financieros, que crecieron en un 83%, mientras los destinados a «Actividades» aumentaron en 34%.

Para conocer cómo están dirigidas las prioridades del Estado en cuanto al gasto de los recursos disponibles, es necesario analizar hacia qué sectores se va la mayor cantidad de recursos. Uno de los sectores más importantes es el de «Educación», el cual representó el 18.4% de los recursos totales ejecutados el 2023. El 2019, dicha cifra fue de 17.8%. El segundo sector más importante es el de «Salud», con 12.5% de los recursos totales ejecutados el 2023, cuando en el 2019 representaba el 11.5%. El tercero en importancia es el rubro de «Planeamiento, gestión y reserva de contingencia», con un peso de 9.5% en el total el 2023. A estos, más atrás, le siguen en importancia funciones como «Transporte», «Previsión social» y «Protección social». En este punto hay que notar que el rubro «Pago de deuda pública» viene a ser el cuarto en importancia dentro de los recursos totales ejecutados.

Es por ello que es importante ver cómo el pago de las obligaciones financieras del Estado ha aumentado en los últimos años en cuanto a su importancia en el gasto presupuestal. El 2019 se pagaron S/ 13 247 millones por concepto de deuda pública externa e interna, representando el 8.2% del presupuesto total ejecutado, mientras que en el 2023 se destinaron S/ 21 062 millones por el mismo concepto, igual a un 9.4% del total ejecutado ese año. Es decir, en cuatro años el pago de la deuda pública del Estado se incrementó en casi 60%.

Sin considerar el pago de la deuda pública, el presupuesto para los demás gastos solo se incrementó en 36.6%, dejando en claro que la prioridad ha estado puesta en el cumplimiento de las obligaciones financieras del Estado, las que se habían venido

incrementando por la subida de las tasas de interés luego de que se aplicaran medidas monetarias generalizadas restrictivas para controlar la inflación.

Hay que señalar que el presupuesto de cada ejercicio termina siendo un monto mayor al de apertura (hablamos del PIA), dado que el presupuesto es modificado en el transcurso del año (hablamos del Presupuesto Institucional Modificado -PIM-). Sobre este presupuesto modificado es que se determina el nivel de ejecución, el cual ha rondado el 87% en los últimos años, siendo el 2023 uno de los años con mayor ejecución, con 89.3% del total. Sin embargo, el problema va más allá de la importante porción de recursos fiscales que no es ejecutada. Los niveles de gasto en ciertos sectores no son los suficientes para cubrir las necesidades de la población, lo cual, sumado a los problemas de ineficiencia y de corrupción, da como resultado que no se esté financiando de manera adecuada las acciones que permitan al Estado cumplir con objetivos de desarrollo e incluso poder llevar a cabo medidas para afrontar los problemas climáticos.

El año 2024, el presupuesto nacional aprobado mantiene la misma tendencia de años anteriores, con un monto asignado a «Educación» de S/ 46 549 millones (19.3%), a «Salud» de S/ 29 487 millones (12.2%) y a «Planeamiento, gestión y reserva de contingencia» de S/ 28 897 millones (12%). El pago de la deuda pública sigue siendo la cuarta prioridad con S/ 27 981 millones, representando el 11.6% del total de los recursos. Si bien el gasto en sectores importantes como «Educación» y «Salud» sigue estando en los primeros lugares en la atención presupuestaria, esto no significa que se estén financiando de manera adecuada, con el nivel de recursos que se requiere para lograr servicios públicos de acceso universal y de calidad. Un ejemplo claro de esto es la función «Educación», la cual se mantiene como la más importante, pero aún lejos de contar con los recursos suficientes para lograr

buenos resultados en materia de formación en los distintos niveles educativos. Cabe recalcar que en el 2023 el monto asignado a dicho rubro representó el 4.3% del PBI, cifra bastante menor a la recomendada a nivel internacional del 6% del PBI.

Ahora, sabemos que el presupuesto nacional se financia en gran medida por la recaudación tributaria, aproximadamente en un 60%, a lo que se suman los recursos derivados del canon, del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), de impuestos municipales y recursos directamente recaudados, pero también es recurrente tener que financiar una parte de los gastos con endeudamiento público. El 2023 el rubro «Operaciones oficiales de crédito» significó el 11.4% del total de recursos públicos recaudados y para el 2024 se espera que esta cifra sea de 12.2%, gran parte mediante la emisión de bonos soberanos, demostrando que se continúa con la práctica muy recurrente de prestarse para pagar deuda vencida, con el riesgo además de que la deuda se encarezca por la subida de tasas de interés. La situación empeora aún más en situaciones extremas, tal como se vio en los peores momentos de la pandemia de COVID-19, en que se recurrió a grandes cantidades de endeudamiento público para financiar gastos necesarios para afrontar la emergencia sanitaria¹⁴. Por ejemplo, en el 2020, el 18.6% del total de recursos se obtuvo mediante deuda y en el 2021 la proporción fue del 25%, bajando en el 2022 a 16%. Esta situación se habría podido evitar si hubiéramos tenido un sistema tributario fuerte y progresivo que permita obtener recursos adicionales sin afectar a las mayorías, evitando así la necesidad de recurrir a más deuda.

¹⁴ Bejarano, Rodolfo; Portocarrero, Jéssica y Varillas, Rosa. *La vacunación para la COVID-19 y su impacto en la distribución fiscal en el Perú*. Lima: Red por una Globalización con Equidad (RedGE) - Acción Internacional para la Salud (AIS), 2023. Ver en: rb.gy/088s15

¿Qué podemos hacer?

Ante estos grandes desafíos debemos plantearnos grandes retos. Como hemos visto, sin una verdadera reforma tributaria de carácter estructural, poco o nada se podrá hacer. El problema empeora cuando, además, prevalecen los intereses privados de un pequeño grupo de poder político y empresarial que buscan mantener ese manto de opacidad y privilegios con la obtención de beneficios fiscales que les pueda seguir brindando el Estado, a costa del bienestar de millones de peruanos y peruanas. Por otro, también es necesaria la concientización y promoción de la moral tributaria para la ciudadanía y empresas, además de la implementación de medidas efectivas contra la lucha de la evasión y elusión fiscal.

En cuanto a la transparencia fiscal, el Perú es signatario de diversos compromisos que le están ayudando a abordar de alguna manera los desafíos que conlleva consigo la eliminación de la erosión de su base tributaria. Ha avanzado con diversas firmas de convenios para evitar la doble imposición, es miembro de los foros de transparencia fiscal para el intercambio de información automática y previa petición, es signatario del Marco Inclusivo de BEPS (de la OCDE), signatario de la Declaración de Punta del Este, miembro de la Plataforma Tributaria de América Latina y el Caribe, está avanzando con medidas para abordar la tributación de la economía digital, planteando catálogos de esquemas de planificación fiscal, entre otras muchas acciones que requieren de un mayor impulso.

Y si bien el Perú se encuentra encaminado en cuanto a la transparencia fiscal, en el marco de la reconfiguración del esquema del funcionamiento de la normas que rigen la tributación global actual, se requiere avanzar sobre espacios que ayuden a fortalecer la cooperación global en igualdad de condiciones y en espacios como los que se están formando alrededor de la Convención Marco de Tributación de Naciones Unidas, el cual brindará una posibilidad tangible de reconfigurar las normas tributarias que

actualmente están quedando cortas para erradicar las guaridas fiscales y para promover la transparencia, aquellas que solo están trayendo mayores beneficios a un pequeño grupo de países que a la par funcionan avalando mecanismos de secretismo global.

Finalmente, cabe recalcar que para avanzar en medidas que amplifiquen el intercambio de información fiscal, implementar la transparencia mediante registros país y de beneficiarias/beneficiarios finales públicos, avanzar hacia medidas que busquen gravar a las grandes fortunas con la implementación de registros de activos para poder rastrear dónde se ubican las riquezas, incorporar mecanismos para hacer tributar a la economía digital, ampliar el alcance y uso de las factura electrónicas, hacer una revisión y eliminación de los gastos tributarios en aquellos sectores donde no sean necesarios, avanzar en la tributación acorde a los desafíos que aborda la crisis climática (impuestos ambientales, al carbono, etc.), incorporar el abordaje acorde a los derechos humanos y a generar medidas que contribuya a cerrar las brechas de género, entre otras medidas, requerirá también de una fuerte dotación de recursos técnicos, tecnológicos y de financiamiento a la administración tributaria, así como la denuncia y erradicación de las prácticas perniciosas de autoridades (que buscan seguir impulsando leyes que protejan a los interés fácticos empresariales), y de promover estrategias para la consecución de la formalización de empresas y personas en los sectores que aún quedan por fuera del sistema contributivo (lo que impacta directamente de gran manera en el financiamiento del Estado).