

Artículo de coyuntura

Escribe: Pilar Arroyo R.P.

TEMAS CANDENTES

En el mes que pasó la atención estuvo puesta en varios temas, comentamos a continuación dos de ellos, el referido a la tributación y la creciente indignación popular frente al Congreso.

1.- LA TRIBUTACIÓN

La presión tributaria en nuestro país al 2017 fue 12,9% del Producto Bruto Interno (PBI), lo que es claramente insuficiente para que el estado peruano pueda atender las necesidades de sus ciudadanos. Nuestra presión tributaria se sitúa lejos del promedio regional: 21,7% del PBI; y bastante más lejos del promedio de los países de la OCDE: 34,4% del PBI.

Por ello el primer Ministro de Economía del gabinete del Presidente Vizcarra, David Tuesta, propuso al Ejecutivo, y este aprobó al parecer sin mayor reflexión, una serie de medidas tributarias que buscaban recaudar S/. 1,700 millones más. Entre ellas estaba el aumento del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) para bebidas azucaradas (gaseosas, entre otras), bebidas alcohólicas, cigarrillos, vehículos y combustibles. Tuesta también dijo que buscaría gravar con impuesto a la renta a quienes ganan a partir de S/ 1,185 mensualmente, para recaudar otros 600 millones de soles más.

En opinión del Economista Humberto Campodónico el paquetazo del gobierno “además de inflacionario y recesivo, impacta más en los que ganan menos”¹. Y así lo entendió también la Opinión Pública. Efectivamente, las medidas y los anuncios de Tuesta no fueron bien recibidos por la población, 86% señaló que el alza de la gasolina los afectaría y 96% afirmó que sobre todo afectaría a los sectores de bajos ingresos. En un contexto donde el 73% señala que sus ingresos no le alcanzan para satisfacer todas sus necesidades² la decisión de aumentar impuestos no podía ser más explosiva. Por ello se produjeron paros en Cusco, Juliaca, Arequipa y protestas en Piura y Lima, así también como una amenaza de Paro de los Transportistas.

¹) “Siguen los técnicos en el MEF” en *La República* 22 de mayo del 2018.

²) Cf. Encuesta de *Pulso Perú* de Junio del 2018.

Ante la reacción de la población el Presidente Vizcarra y el Primer Ministro Villanueva salieron a negar lo del impuesto a la renta a los que ganan a partir de S/. 1,185 mensual y el Presidente Vizcarra adelantó que las medidas podrían evaluarse o replantearse. Al final, para evitar el paro de transportistas se negoció con ellos la devolución del aumento del ISC a los combustibles, lo que originó la renuncia de Tuesta y su reemplazo por Carlos Oliva.

Una política tributaria regresiva

La discusión sobre la pertinencia de las medidas tributarias nos permitió enterarnos que el gobierno pretendía seguir con una política tributaria regresiva, llamada así porque se tiende a hacer tributar más a los que menos tienen, en lugar de quitar las numerosas exoneraciones tributarias de las que gozan diversos sectores empresariales, que hacen que el fisco deje de percibir S/.16,500 millones anuales. Según el economista y miembro del directorio del Banco Central de Reserva, Elmer Cuba “El 10% del presupuesto público se va en **exoneraciones**. No es algo menor, es algo importante. Con esto podríamos aumentar los salarios, aumentar la **inversión pública** sin **déficit fiscal**”³

Por ejemplo los casinos, carreras de caballos y bingos están exonerados del Impuesto General a las Ventas (IGV), dejando de recaudarse debido a esas absurdas exoneraciones 440 millones de soles anuales. Igualmente se habla de millones en exoneraciones a universidades con fines de lucro.

Por otro lado, la evasión tributaria (gente que debería tributar y no lo hace) supera los S/. 60,000 millones anuales. En cuanto a evasión tributaria nos ubicamos entre los países de la región con mayores niveles de evasión, estimados en 57% para el impuesto a la renta y 37% para el IGV⁴. Dedicar los esfuerzos tributarios a combatirla haría recaudar muchísimo más de los S/. 2,300 millones de soles (1,700 más 600) que se pretendía sacar de los bolsillos de las mayorías.

Y eso que no se han dado datos sobre la elusión tributaria, lo que aumentaría aún más la cifra. Se habla de elusión cuando se busca reducir lo que nos toca tributar abusando y manipulando las normas, pero sin quebrantarlas, con la diligente ayuda de grandes estudios de abogados tributaristas. Francisco Durand nos dice que los grandes intereses económicos (CONFIEP, la CCL y los grandes inversionistas), principales practicantes de la elusión, no quieren que el Estado cuente con una norma antielusiva y en su oposición frontal a la Norma XVI han contado con el apoyo del fujimorismo. En el 2014 lograron suspender la Norma XVI con la Ley 30230. Para él “si bien los opositores no tenían base legal, sí tenían el poder político, los recursos y las conexiones para evitar una norma

³) Entrevista de Mirian Romainville Izaguirre “El 10% del presupuesto se va en exoneraciones”, en *Semana Económica*, 13 de Junio del 2018. Negritas del original.

⁴) Oxfam ¿Hacia dónde vamos? *Promesas de Kuczynski contra la desigualdad continúan estancadas tras un año de gobierno* (Lima, Documento de trabajo Perú n° 6 / octubre 2017) p.10.

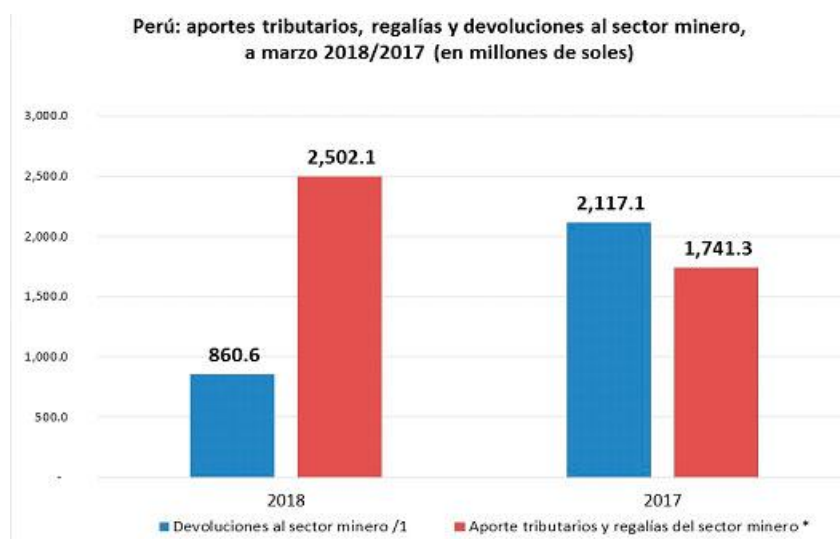
antielusiva, y también poder mediático para presentarla como arbitraria, abusiva e incluso anticonstitucional y causante de la desinversión”⁵ (p.31).

También la discusión sobre el paquetazo tributario nos permitió enterarnos del poco aporte de la minería al fisco, como lo demuestran los dos cuadros siguientes, publicados por la ONG CooperAcción⁶:



Fuente: SUNAT. Elaboración: CooperAcción (*) A marzo 2018

En este segundo se ve cómo en el 2017 el aporte tributario fue de S/. 1,741.3 millones, pero SUNAT le devolvió más: S/. 2,117.1 millones



Fuente: SUNAT. Elaboración: CooperAcción (1) Por fecha de emisión (*) Incluye regalías y gravamen minero

⁵) Francisco Durand *Juegos de Poder. Política tributaria y lobby en el Perú, 2011-2017* (Lima, Oxfam, 2017) p.59 y 31.

⁶) Tomados de Boletín electrónico *Actualidad Minera del Perú*. Mayo 2018, n.227. Se puede bajar de www.cooperacion.org.pe

El conocimiento de esa realidad llevó a los obispos de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Peruana a afirmar que “No se puede cargar más impuestos a trabajadores que sufren por mejoras económicas, mientras, por otro lado, se mantienen empresas exentas del pago de impuestos por décadas y gozan todavía de grandes privilegios. Si se quiere que haya paz en el país, debe abandonarse cualquier política económica que vulnera el derecho de los empobrecidos”⁷.

Su posición coincide con un reciente documento Vaticano que señala que “Todo progreso del sistema económico no puede considerarse tal si se mide solo con parámetros de cantidad y eficacia en la obtención de beneficios, sino que tiene que ser evaluado también en base a la calidad de vida que produce y a la extensión social del bienestar que difunde”⁸.

La ONG internacional Oxfam señala que la tributación en Perú padece múltiples limitaciones y deficiencias, y ello se refleja en tres problemas fundamentales: el sistema tributario es insuficiente, incompleto e inequitativo. Nos recuerda también que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), club exclusivo de los países desarrollados al cual aspira a pertenecer el Perú, ha señalado que los actuales niveles de recaudación del Perú son inaceptablemente bajos y no permiten atenuar las desigualdades económicas ni fomentar el crecimiento. En el mismo sentido se han manifestado diversas organizaciones multilaterales⁹.

Francisco Durand señala que las normas tributarias adoptadas al final del gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) e inicios del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2017) han producido una importante reducción de la recaudación fiscal. Esto ha sido posible por la actuación de *lobbies*, pero también porque “en ambos gobiernos los principales puestos del gabinete han sido ocupados por técnicos y empresarios vinculados a las empresas más grandes del país. Todos ellos, y gran parte de la burocracia con la que operan (por el predominio ininterrumpido del pensamiento pro libre mercado desde 1990), comparten la idea de que el Estado debe dar prioridad a la promoción de las grandes inversiones privadas”.

El autor señala que “las iniciativas de cambios en el sistema y la administración de los impuestos han buscado ante todo estimular y apoyar a las grandes inversiones en un momento en el cual termina el superciclo exportador y se desacelera la economía. El factor constante es la captura política, es decir, la

⁷) Comunicado del 8 de junio del 2018

⁸) Congregación de la Doctrina de la Fe y Dicasterio para el Servicio del Desarrollo Humano Integral *Consideraciones para un discernimiento ético sobre el actual sistema económico-financiero* n. 10, 17 de mayo del 2018.

⁹) Cf. Oxfam *Justicia tributaria y desigualdad en el Perú Nuestro futuro en riesgo* Documento de trabajo Perú n° 3 (octubre 2016) p.4.

continuidad de los mecanismos de influencia excesiva del sector privado corporativo sobre el Estado”¹⁰.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas, CEPAL, reiteradamente viene sosteniendo que la estructura tributaria de los países latinoamericanos es más regresiva que la correspondiente a las economías desarrolladas, lo que afecta negativamente la distribución del ingreso y constituye uno de los factores que hacen de América Latina y el Caribe una de las regiones más desiguales del planeta. Según CEPAL “los ricos de la región pagan el 0.9% del PBI, mientras que en los países de la OCDE los ricos pagan el 9% del PBI”¹¹.

CEPAL dice que esto es consecuencia de “sistemas tributarios muy cargados de imposición indirecta, como también de beneficios y exoneraciones destinados a favorecer fundamentalmente a los sectores de ingresos más elevados. La situación difiere mucho de la existente en los países desarrollados, cuyas estructuras tributarias muestran que es factible revertir la concentrada distribución primaria resultante de la acción del mercado para lograr una distribución del ingreso disponible más igualitaria”¹².

El rol de la sociedad civil

Normalmente la sociedad civil no cuenta con fuentes de información y discusión alternativas enfocadas en el tema de la justicia fiscal, por lo que los poderes fácticos que capturan el estado con mucha facilidad logran importantes cambios tributarios que los favorecen, sin mayores obstáculos, como ha sucedido en el Perú con los gobiernos de Humala y Kuczynski.

Por ello, nos parece importante que la sociedad civil incursione en este tema y plantee una nueva agenda de reformas tributarias que apunten a mejorar el nivel de ingresos tributarios y lograr una tributación progresiva, entendiendo por ella una que haga tributar más al que más tiene. Ello permitirá el financiamiento de los gastos públicos requeridos por la sociedad, en particular el gasto social y mejorar la distribución de los ingresos.

La tarea no es fácil pues como bien se señala “los sectores de mayores ingresos han tenido en varios casos éxito en convertir en tabú el tema de una reforma fiscal asociada a una mayor tributación”¹³. Para ello han contado y siguen contando con el mayoritario respaldo de los medios de comunicación, sumamente concentrados no solo en el Perú sino en toda nuestra región.

¹⁰) Francisco Durand *Juegos de Poder. Política tributaria y lobby en el Perú, 2011-2017* (Lima, Oxfam, 2017) pp.8, 9, 26, 65 y 71.

¹¹) CEPAL *La Hora de la Igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (Santiago-CEPAL, 2010) p.250.

¹²) Cf. CEPAL *Superar la pobreza mediante la inclusión social* (Santiago, CEPAL, febrero 2008).

¹³) Alvaro Pinto, Angel Flisfisch “Transformaciones, logros y desafíos: democracia, ciudadanía y Estado” en Alvaro Pinto – Angel Flisfisch (coordinadores) *El Estado de Ciudadanía. Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI* (Buenos Aires, PNUD-AECID, Sudamericana, 2011) p.81.

2.- EL CRECIENTE DESPRESTIGIO DEL CONGRESO

Su actual nivel de aprobación llega al 14% y por primera vez este mes hemos escuchado diversos pedidos de que sea cerrado, pedido que lo hacen diversos sectores de la Opinión Pública y que han llevado ya a tres marchas en la capital con esa demanda.

Desde que la lideresa de Fuerza Popular, Keiko Fujimori, logró, con el 23.63% de la votación hacerse de la mayoría del Congreso, el fujimorismo se ha caracterizado por buscar copar instituciones claves como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), el Banco Central de Reserva (BCR), el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y últimamente la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

A las que no pudo copar las ha sometido a un permanente hostigamiento, como son, entre otros, los casos del Tribunal Constitucional, la Fiscalía de la Nación y el Poder Judicial. Para el analista Augusto Alvarez Rodrich “El destrozamiento institucional que está realizando la bancada de Keiko Fujimori (KF), muy al estilo de la práctica montesinista del gobierno de su padre, se explica por su intención de, al costo que sea, limpiar la cancha para, como sea, ganar la elección 2021 que le fue esquiva en 2016 y 2011”¹⁴.

Por otro lado, el Congreso de mayoría fujimorista sistemáticamente ha bloqueado la dación de normas para afrontar serios problemas que tenemos, como por ejemplo la violencia de género, la crisis de representación política, etc. En el colmo de la desfachatez este mes bloquearon la posibilidad de que la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) supervise las numerosas cooperativas que se han formado para lavar dinero del narcotráfico. Actualmente existen 671 cooperativas que mueven 9.151 millones de soles en depósitos. Con 1,7 m. de socios. 25% de todas las que existen en el país quedan en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), zona donde se produce la mayor cantidad de droga en el país. Solo allí hay 190 cooperativas, más que en todo Brasil. Felizmente la presión mediática y de la Opinión Pública los obligó a aprobar, a regañadientes, la supervisión de las cooperativas, el 13 de Junio.

No solo se conforman con bloquear normas que impactarían en el bienestar general, sino además han dado normas claramente antidemocráticas, como la que convierte en parias a los congresistas que renuncien a la bancada por la que fueron elegidos, la que desconoce la Constitución en el caso de la cuestión de confianza y disolución del Congreso; o el intento de dar una norma para sacar de la carrera presidencial del 2021 a Julio Guzmán y Verónica Mendoza. Por otro lado, han contratado como Jefe de Seguridad del Congreso al ex Coronel Jibaja, declarado Fujimorista, quien entre otras perlas, se dedica a amedrentar periodistas y enmendarle la plana al Presidente por twitter. Varias bancadas han pedido su destitución.

¹⁴) “Lo único que le faltará a Keiko es votos. El riesgo de querer ganar la elección 2021 como sea” en *La República*, 8 de junio del 2018.

Pero lo que colmó la paciencia de la opinión pública fue que mientras el Ejecutivo pide austeridad el Congreso compra flores importadas, frigobares, televisores y computadoras a través del mecanismo de adquisición directa (es decir sin licitación). Y lo que indignó más fue que el Presidente del Congreso, el Sr. Galarreta, insultó y amenazó a los medios de comunicación por indagar al respecto.

A raíz de este enojoso incidente nos enteramos que el Presupuesto del Congreso pasó de S/ 616.7 millones en 2016 a 709 millones en el 2018. Presupuesto que es mayor que muchos Ministerios, como lo demuestra el siguiente cuadro¹⁵:

Sector	Presupuesto 2018
Congreso de la República	709,777,837
Ministerio del Ambiente	687,786,655
Contraloría General de la República	624,735,745
Ministerio de Cultura	598,946,226
Comercio Exterior y Turismo	594,446,579
Ministerio de Trabajo	547,477,175
RENIEC	470,151,139
ONPE	468,771,658
Ministerio de la Mujer	467,969,079
Jurado Nacional de Elecciones	199,617,490
Defensoría del Pueblo	65,145,000
Tribunal Constitucional	46,217,986
Consejo Nacional de la Magistratura	31,650,238

También nos enteramos que la Planilla del Congreso creció en 754 personas en dos años de gestión fujimorista, habiendo actualmente 3,899 trabajadores para atender a 130 congresistas.

En el comunicado de los obispos que mencionamos líneas arriba, se hace referencia a esta situación, en clara alusión al Congreso nos dicen “Los gastos superfluos en ciertas instituciones del Estado, así como el empleo burocrático para satisfacer favores constituyen una burla a la ciudadanía y muestra claramente que estas instituciones y muchos de sus miembros viven ajenos a la situación social del país”.

¿La solución es cerrarlo?

Si bien compartimos la justa indignación de la opinión pública, coincidimos con Fernando Tuesta cuando señala que “el que cierran el Congreso se convierte en una consigna potente, pero también peligrosa”. Para él “Denunciar malos

¹⁵) Tomado de Wilber Huacasi “Planilla del Congreso creció en 754 personas en gestión fujimorista” en *La República* 3 de junio del 2018.

manejos, develar los actos corruptos o poner en evidencia privilegios de congresistas o la Mesa Directiva, acompañados de movilizaciones (no vandalismo) y actos públicos de rechazo al Congreso, es entendible y legítimo. Pero gritar su cierre es no entender la naturaleza democrática del respeto de las reglas de juego institucionales”.

Para Tuesta hay que apuntar las causas del problema y una de ellas es que “un sistema con partidos debilitados e incapaces de cumplir sus funciones mínimas de representación permite que muchos advenedizos y aventureros -residentes fugaces del Parlamento- ingresen al Congreso con agendas propias”¹⁶. Por ello lo que las protestas deben demandar es la reforma electoral que este Congreso se niega a dar y que solo la calle le puede arrancar.

Por ahora esa es la única vía para canalizar nuestro descontento, pues la constitucional, contemplada en el art. 134 de la Constitución peruana por ahora no es viable. Dicho artículo señala que “El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral pre existente (...) no hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario”.

La abogada y analista Rosa María Palacios comentando la indignación ciudadana y el pedido de cierre del Congreso señala que “El 2021 no está tan lejos como parece. Lo que debemos hacer todos los ciudadanos, desde la prensa, desde las calles o desde donde nos toque estar, es no perder la fe. Una gota de esa fe que tienen los peruanos en su selección de fútbol bastaría para seguir dando la buena pelea que hay que dar. No desde la anarquía, ni tampoco desde el nihilismo. Debemos pelear por tener una democracia de verdad. Cada día, sin que se nos pase una sola falta. Reclamando una y otra vez por la construcción de ese mejor Perú que hoy se nos niega.

Los que son un obstáculo para la democracia, los que quieren copar todo y dejarlo como esta, tienen que desaparecer de la política el 2021. En nuestras manos está la renovación que tanta falta hace. A la vuelta de la esquina hay unas elecciones locales que pueden ser -si la mayoría así lo quiere- un preámbulo, un ensayo, de saber votar, para que todo cambie para bien”¹⁷.

Lima, 17 de junio del 2018

¹⁶) El Problema de cerrar el Congreso” en *El Comercio*, 7 de junio del 2018.

¹⁷) “Sin Antorchas” en *La República*, 10 de junio del 2012.