



La problemática fiscal: pervivencias en el caso peruano

Héctor Omar Noéjovich Chernoff

Profesor asociado del Departamento de Economía de la PUCP

Síntesis: A lo largo de la historia peruana, los impuestos, las rentas patrimoniales y la deuda pública, han financiado presupuestos de gastos donde la “componente vegetativa” ha sido más importante que los criterios de “gasto eficiente”. Para el autor, el problema no es la reforma tributaria, sino la política fiscal en sí misma. De ahí que demande un uso del gasto público con fines políticos, generando la creación de impuestos “oportunistas” y, por supuesto, el abuso del endeudamiento.

Frente a los cuestionamientos tan repetidos sobre la “reforma fiscal, cabe la pregunta: ¿por qué no se ha llevado a cabo una reforma integral del sistema fiscal?

Los impuestos, las rentas patrimoniales y la deuda pública, a lo largo de la experiencia histórica peruana, han financiado presupuestos de gastos donde la “componente vegetativa” ha sido más importante que los criterios de “gasto eficiente”, como objetivos de desarrollo socioeconómico (p. e. salud y educación).

Ergo, se utiliza el gasto público con fines políticos —mantener el “clientelismo”— “añadiendo tributos”, antes que modificando la estructura tributaria. En otros términos el problema no es la reforma tributaria, sino de la política fiscal en sí misma. El gasto genera la creación de impuestos “oportunistas” y, por supuesto, el abuso del endeudamiento.

El problema es antiguo y tenemos un sistema fiscal de naturaleza regresiva, no solamente desde el ángulo de la tributación, sino también desde la estructura del gasto público. En efecto, se dice que impuestos indirectos, como el caso del Impuesto General a las Ventas es de carácter regresivo respecto de los ingresos, pero una política fiscal redistributiva, como aumentando el denominado “gasto social”, puede mitigar esos efectos.

Si nos remontamos al siglo XIX, encontramos que el financiamiento del gasto público anterior a la era del guano, se sustentaba en los ingresos aduaneros y en el tributo indígena. Luego los ingresos provinieron de la renta del guano que a su vez sustentaba el endeudamiento; obviamente el colapso no se hizo esperar, a pesar de autorizadas voces, como la de Manuel Pardo, que reclamaban estructurar un sistema tributario con impuestos directos. De otro lado, no se puede justificar una redistribución por medio de la obra pública —léase ferrocarriles—, toda vez que la mano de obra utilizada —“coolies”, enganches, etc.— no se destacaba por sus buenas retribuciones. En realidad el guano generó un “globo financiero”, con ingresos para los estamentos militares y burocráticos.

De la guerra del Pacífico a la crisis de 1929, los impuestos directos funcionaban en forma “cedularia” —Industria, Renta predial, Patentes, Sueldo, Capital Movable—, con alícuotas fijas y con “acotaciones de base presunta” —peritos, “fijación prudencial de costos” por el Poder Ejecutivo, etc. Recién en 1927 aparece un impuesto progresivo complementario global, pero superpuesto al “cedulario” de alícuotas fijas. Este sistema, con modificaciones, subsistió hasta la reforma de 1968

Pero también después de la citada reforma subsistieron amnistías y “excepciones de fiscalización”. Por otra parte estuvieron siempre presentes las exoneraciones, práctica que subsiste hasta el presente.



¿Cómo se fue complementando ese sistema tributario de Impuesto sobre las Rentas? Con la expansión de impuestos indirectos, como el IGV y el ISC; en tiempos recientes son muestras palmarias de las antiguas prácticas “oportunistas”, el Impuesto a la Solidaridad y el Impuesto a las Transacciones Financieras.

En suma, podemos concluir estas breves reflexiones postulando:

- Las elites —políticas y económicas— defienden su posicionamiento, generalmente identificado con el llamado “sector formal”, eludiendo los impuestos directos, usualmente con exoneraciones y/o otras formas de elusión que surgen de los mismos textos legales.
- Los sectores populares, identificados con las PYMES y formas similares, ubicadas en los sectores de menores ingresos “se defienden” del sistema regresivo con la llana y simple evasión de los impuestos indirectos, como en el caso del Impuesto General a las Ventas.
- De resultas, la dicotomía “formal/informal” se genera endógenamente por la estructura fiscal, tanto la tributaria como la del gasto público.
- La nivelación de la “Caja fiscal”, resultante de esa estructura, se realiza con “recursos extraordinarios” y/o endeudamiento. No se recurre a una reforma integral, porque sería necesaria una reforma del Estado, la misma que alteraría los objetivos de posicionamiento perseguidos por las elites.