

PÁGINAS

Volumen XLV, Separata N° 2, julio 2020

Una nueva política fiscal emerge de la pandemia del Covid-19

Ana Gamarra Rondinel

CENTRO DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES



Una nueva política fiscal emerge de la pandemia del Covid-19

Ana Gamarra Rondinel

Paginas quiere, en la actual coyuntura, ofrecer materiales de reflexión que puedan llegar de manera oportuna a sus lectores. Su periodicidad trimestral no lo permite, sobre todo en este tiempo en el que los acontecimientos se aceleran en relación con un hecho de alcance planetario, como es la pandemia producida por el Covid 19. En una primera separata de este volumen, publicamos el texto de Raúl Pariamachi, “¿Creyentes en tiempo de pandemia?”, que nos ofrecía una reflexión que intentaba interpelar nuestra fe y nuestra esperanza.

Desde otro ángulo, Ana Gamarra Rondinel esboza, en esta ocasión, los rasgos de una política fiscal que podría emerger de la pandemia. Sabemos que la necesidad de fortalecer las reservas del Estado será indispensable para afrontar la situación de crisis económica que la pandemia dejará como secuela. Adelantamos como segunda separata este texto, considerando que puede ser de mucha utilidad.

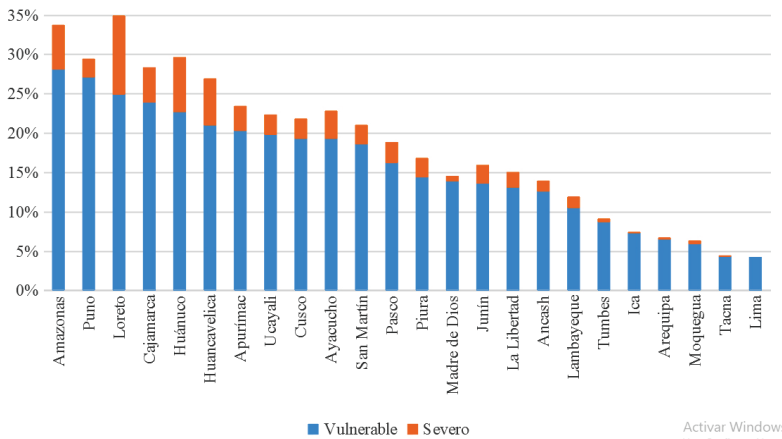
* Doctora en economía e investigadora asociada al Melbourne Institute: Applied Economics & Social Research, Faculty of Business and Economics (University of Melbourne, Australia). Contacto: <https://www.anagamarra.com/>

DOS PANDEMIAS: EL COVID-19 Y LA POBREZA

El propósito de este artículo es desarrollar algunas ideas sobre la agenda fiscal post-pandemia con el fin de lograr una imposición más justa y progresiva en el Perú.

El coronavirus tiene un impacto desproporcionado entre los pobres, exacerba un círculo vicioso de enfermedad, indigencia y muerte: la pobreza acentúa el riesgo de contagio y el Covid incrementa la probabilidad de caer en la pobreza (Diwakar 2020). Cuantas más privaciones tenga la persona, más vulnerable es al Covid. En el año 2017, el 10% de la población peruana era considerada *pobre vulnerable* porque estaba privada de, al menos, tres indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y el 2% era considerada *pobre severo* porque carecía de, al menos, cinco indicadores¹. Este tipo de pobreza se duplica, por ejemplo, en Amazonas, Puno, Loreto, Cajamarca, Huánuco y Huancavelica, tal como se puede observar en el gráfico 1. Lo que demuestra que un grueso de la población vivía en estado de emergencia mucho antes de que llegara el Covid.

GRÁFICO 1: Pobre vulnerable y severo (por departamentos)



Fuente: Elaboración propia con datos de Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI, 2017).

1 Los indicadores son: años de escolaridad, asistencia escolar, electricidad, saneamiento, agua potable, piso, combustible de cocina, tenencia de activos, nutrición y mortalidad infantil.

Entre los diez indicadores del IPM, la falta de acceso al agua potable, la desnutrición y el tipo de combustible usado para cocinar incrementan el riesgo de contagio de muchas enfermedades y, en especial, del Covid. En el Perú, el 60% de la población carece de, al menos, uno de estos indicadores relacionados con el virus: 16.64% no tiene acceso a agua potable, 9.64% está desnutrido y 33.68% cocina con leña, carbón o querosene².

Según Sumner et al. (2020), el coronavirus puede revertir casi una década de progreso en la reducción de la pobreza. El confinamiento limita a los pobres suavizar sus ingresos por vías comúnmente utilizadas como el trabajo informal, la migración o el apoyo comunitario. El desempleo, la informalidad, la escasa cobertura del sistema de seguridad social y el alcance limitado de los programas gubernamentales enfatizan la exclusión social que caracteriza a los hogares pobres. Por lo tanto, el virus agudiza todas las dimensiones de la pobreza y resalta los rostros más débiles de nuestra sociedad: los trabajadores precarios, los hogares monoparentales, los inmigrantes³, las mujeres, los indígenas⁴, los campesinos, los informales, entre otros.

LA FRAGILIDAD DEL SISTEMA FISCAL PERUANO

Durante los próximos años, los países afrontarán una crisis nunca antes vista desde la Gran Depresión, la combinación de un fuerte aumento de gasto y la reducción de los ingresos sugiere la necesidad de enfoques innovadores de financiación (OCDE 2020). Sin embargo, para aquellos países cuyos sistemas fiscales eran frágiles mucho antes del Covid, les será difícil utilizar medidas fiscales para contrarrestar las consecuencias económicas de la pandemia, y aún más difícil para proteger a los pobres (Moore 2020).

Antes del Covid, los ingresos tributarios en el Perú (16.4% del PBI) estaban por debajo de los ingresos de los países vecinos (Brasil: 33.1%, Uruguay: 29.2%, Argentina: 28.8%, Bolivia: 25.4%, Chile: 21.1%,

² Fuente: Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI, 2017).

³ La austeridad económica, el aumento de la xenofobia y la discriminación han llevado a un flujo estimado de 600 personas por día desde abril a decidir regresar a Venezuela. Fuente: PNUD <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/blog/2020/la-situacion-de-los-migrantes-en-america-latina-en-el-contexto-d.html>

⁴ La curva de contagios y de fallecimientos en la Panamazonía está ahora mismo en fase de crecimiento exponencial sin saber cuándo y cómo se podrá aplanar. La penetración de la pandemia hacia el interior de los territorios es innegable, las zonas indígenas que concentran el mayor número de contagiados y de muertos son: Brasil (148 264 contagiados y 6 951 muertos) y Perú (12 472 contagiados y 521 muertos). A fecha 2 de junio, el coronavirus ha infectado a 174 819 y ha matado a 7 845 indígenas en la Panamazonía. Fuente: Red Eclesial Panamazónica (REPAM).

Ecuador: 20.6%, Colombia: 19.4%) y representaban menos de la mitad de los países de la OCDE (34.3% del PBI)⁵. Los recursos internos que teníamos mucho antes del Covid reflejan el reducido margen de maniobra del sistema fiscal. En abril del 2020, como consecuencia de la pandemia, los ingresos tributarios disminuyeron -41.2% respecto del año anterior, producto de la caída en la recaudación de los principales impuestos: Impuesto a la Renta (-33.8%), IGV (-35.4%) e Impuesto Selectivo al Consumo (-51.5%)⁶. Con lo cual, la administración tributaria deberá esforzarse por aumentar la recaudación y probablemente tendrá que enfrentar desafíos políticos y problemas técnicos y de capacidad en la implementación de las medidas fiscales.

Este espacio fiscal limitado se debe fundamentalmente a los dos grandes agujeros del sistema peruano que hoy se hacen más visibles y cuestionables: la *elusión* y la *evasión fiscal*. La base del Impuesto a la Renta, en particular, es muy angosta y, en consecuencia, el grueso de los ingresos fiscales recae en muy pocos contribuyentes. Los que pueden –usualmente, los contribuyentes de los tramos más altos de la renta– eluden sus obligaciones tributarias a través de deducciones o excepciones fiscales, y los que no, simplemente no tributan. Todo esto merma los ingresos tributarios y genera injusticias, porque cuando los contribuyentes que pueden (y deben) no pagan sus impuestos, son los pobres los que soportan las consecuencias (Prichard 2020).

El Covid hace más visible este problema porque la política fiscal que se implemente beneficiará en gran medida a las personas relativamente ricas y a las empresas más acomodadas (*Idem*). Por ejemplo, un aplazamiento o reembolso del impuesto a la renta podría impulsar el consumo, pero, al ser la base de este impuesto tan estrecha, sólo se beneficiará a quienes están registrados, siendo poco probable la transferencia de poder adquisitivo a los pobres. Del mismo modo, una reducción o suspensión del IGV, que podría beneficiar a los pequeños minoristas, tiene menos efectos porque beneficiará principalmente a las empresas más grandes.

A la evasión y la elusión fiscal se suma el gran problema de la *informalidad*. Los llamados “ghosts” (fantasmas) en la literatura tributaria, definidos como aquellos individuos o empresas (pequeñas o grandes) que están fuera de la red tributaria, son inexistentes para la SUNAT. El Covid amenaza los medios de vida de los trabajadores informales y la informalidad deja a los políticos sin herramientas, las medidas

5 Año 2018. Fuente: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/base-de-datos-global-de-estadisticas-tributarias.htm>

6 Fuente: SUNAT.

fiscales no llegan a la economía informal y, sin darse cuenta, profundizan la brecha entre la economía formal e informal (Gallien y Boogaard 2020). Como indicamos en el párrafo anterior, la política fiscal no favorece a las personas más pobres que trabajan y gastan en el sector informal. Entonces, tiene poco sentido reducir los impuestos o incentivar préstamos bancarios a las Pymes si la gran mayoría de ellas no paga impuestos ni pide prestado a los bancos. Por lo tanto, se necesitan otros instrumentos de política fiscal, probablemente algo que englobe a todos y todas, como un contrato social fiscal.

LA NECESIDAD DE UN CONTRATO SOCIAL FISCAL

En los próximos meses, aumentar la recaudación será muy difícil por el contexto social y económico, las demandas fiscales podrían desencadenar conflictos políticos entre los grupos de interés que se sienten amenazados y la solidaridad de las primeras semanas de la pandemia podría desaparecer rápidamente, una vez que comencemos a hablar seriamente sobre quién pagará el déficit público (Moore y Prichard 2020).

En este contexto, conviene recordar un artículo que publicamos en septiembre 2019 en esta revista. En él explicamos que la tributación es el resultado de la interrelación entre la ciudadanía y el Estado y que nuestro país necesita de un *contrato social fiscal*, entendido como (a) el compromiso por la ciudadanía en las decisiones sobre cómo los ingresos públicos deben ser recolectados y gastados, (b) conciencia por parte de la ciudadanía sobre la obligación del pago de impuestos y sobre los beneficios a los que tiene derecho. Exigir a los gobiernos que construyan un contrato social fiscal con sus ciudadanos ayudará no sólo a aumentar los ingresos, sino también a generar confianza en la rendición de cuentas entre los ciudadanos y el Estado, dinámicas que serán muy tensas post-pandemia. Según Moore y Prichard (2020), este contrato social fiscal debe tener tres principios:

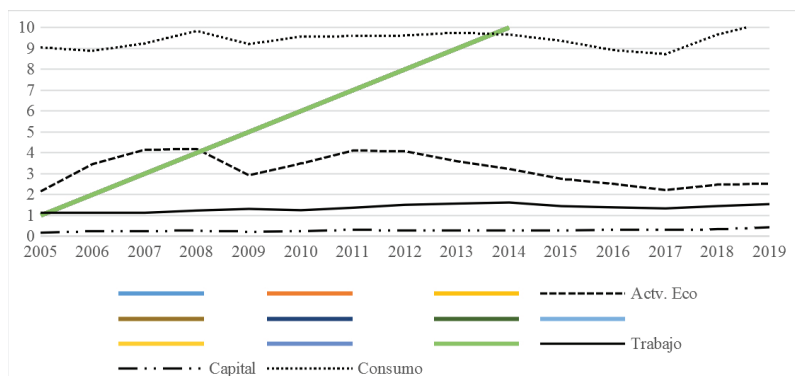
- a. Los pobres deben estar exentos de cualquier recargo fiscal.
- b. Gran parte de la carga tributaria adicional debería recaer en la riqueza, o sobre aquellos menos afectados por la crisis.
- c. Las medidas fiscales deben presentar una visión de futuro. Deben ser diseñadas no sólo para aumentar los ingresos, sino también para abordar otros problemas sociales importantes.

A continuación, vamos a analizar brevemente lo que supondrían estos tres principios en la práctica.

SOBRETASAS SOLIDARIAS: el FMI (2020) propuso recientemente aumentar las tasas de los tramos superiores del Impuesto a la Renta, del Impuesto sobre la Propiedad y del Impuesto sobre el Patrimonio bajo la consigna de que “frente a una crisis global, todos deberíamos compartir el costo”⁷ (Moore y Prichard 2020). El pasado confirma el uso de pagos solidarios, como préstamos forzosos o gravámenes de capital, para pagar grandes deudas o financiar grandes esfuerzos de reconstrucción, como en Alemania después de la Segunda Guerra Mundial (Bach 2012). Diversos estudios sugieren que los individuos de las rentas más altas y las empresas con mayores ganancias en los países en desarrollo contribuyen menos de lo que están obligados por ley (Kangave et al. 2018).

En el año 2019, los ingresos tributarios obtenidos por las rentas del trabajo (sueldos y salarios) representaron el 1.4% del PBI, las rentas provenientes de la actividad económica (comercial, industrial, extracción de recursos naturales, servicios, entre otros) el 2.5% del PBI y las rentas del capital sólo el 0.4% del PBI, tal como se puede observar en el gráfico 2. Dentro de estas últimas, los ingresos del capital inmobiliario (rendimiento de inversiones de capital, dividendos, intereses, patentes, regalías) –los cuales se acumulan principalmente entre los más ricos– representaron el 0.3% del PBI y los ingresos del capital mobiliario (alquiler de bienes muebles o inmuebles) recaudaron solo el 0.1% del PBI.

GRÁFICO 2: Ingresos tributarios, principales impuestos (% PBI)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SUNAT.

7 Aunque el sentimiento común sugiere lo contrario, como bien indica un afiche en una vivienda en Huaycán (Ate) con respecto al coronavirus: “corona para los ricos y virus para los pobres”. En: <https://ojo-publico.com/1804/durand-peru-necesita-una-reforma-tributaria-que-alcance-la-riqueza>

Esto quiere decir que las rentas del capital contribuyen poco a las arcas públicas, probablemente porque se benefician de una deducción sustanciosa del 20% o porque su tasa impositiva no supera el 7% sobre la renta neta o, simplemente, porque eluden parte de sus ingresos.

Por otra parte, el Impuesto a la Propiedad suele estar infrautilizado en los países en desarrollo, la evidencia empírica indica que los contribuyentes más pudientes pagan menos impuestos a la propiedad de lo que deberían según la ley (Prichard 2020). El mercado inmobiliario en el Perú ha crecido estos últimos años, al igual que el valor de las propiedades, sobre todo de los más ricos, quienes constituyen la gran mayoría de la base imponible. Sin embargo, este impuesto recauda sólo el 3% del total de ingresos tributarios, mientras que en los países de la OCDE los ingresos obtenidos de este impuesto representan el 6% del total⁸. Entonces, ¿cómo ampliar la red impositiva de los más ricos? En primer lugar, se debe identificar a tales contribuyentes, sus ingresos y sus propiedades; ya que muchos puede que no estén registrados en absoluto por razones políticas o de administración débil (*Idem*). La identificación de estos contribuyentes no es tan difícil como parece, las autoridades suelen empezar identificando los indicadores más visibles de riqueza como las casas grandes y de más alto valor, los automóviles de lujo, las compañías o carteras de acciones con extensas ganancias, etc.⁹. No obstante, hay datos sobre la riqueza que se encuentran en paraísos fiscales y que son difíciles de identificar, pero no imposibles; sobre este punto volveré más adelante. En líneas generales, identificar los focos de riqueza en tiempos de pandemia requerirá esfuerzos en la recopilación de datos, la valoración, la facturación, los pagos y el cumplimiento; pero, sobre todo se necesitará de un compromiso político concertado. Empero, donde unos ven obstáculos otros vemos oportunidades, la pandemia podría revitalizar el impulso político necesario para una mayor imposición progresiva en el Impuesto a la Renta.

EVASIÓN FISCAL: relacionada con la captación de contribuyentes ricos, la lucha contra la evasión fiscal es clave para asegurar que el grueso de la recaudación no recaiga sobre los pobres. Sobre este

8 Fuente: SUNAT, MEF, OCDE.

9 Por ejemplo, Freetown (capital de Sierra Leona) aprobó en abril un Impuesto a la Propiedad que otorga una mayor carga a los más ricos, con el fin de aumentar los ingresos provenientes del capital. Para identificar y medir cada propiedad las autoridades usan imágenes satelitales y un nuevo sistema informático para calcular la base imponible de cada propiedad en función de la calidad de las paredes, los techos y las ventanas. En: <https://africanarguments.org/2020/05/21/freetown-just-implemented-a-new-tax-system-that-could-quintuple-revenue/>

punto, el FMI propone supervisar estrechamente a los grandes contribuyentes que estén en condiciones de cumplir sus obligaciones fiscales, reconociendo que la carga de cumplimiento de presentación de declaraciones y los problemas de liquidez pueden ser preocupaciones mayores para los más pequeños (FMI 2020). Es decir, la pandemia puede ser una oportunidad para ampliar el cumplimiento voluntario, la ayuda financiera que muchas empresas necesitarán debería estar condicionada a que se “revelen” a sí mismas y proporcionen la información necesaria a la autoridad fiscal. Alentar el cumplimiento voluntario de esta manera puede ser una estrategia rentable a mediano y largo plazo, al garantizar que las empresas que reciben apoyo ahora contribuyan más en el futuro (Granger et al. 2020).

Los gobiernos también podrían establecer otras condiciones en la ayuda financiera, como no apoyar a las empresas que planean pagar dividendos a sus accionistas este año o a aquellas que tienen sociedades en paraísos fiscales¹⁰. Como indica el jefe del Tax Justice Network, los rescates financieros utilizan dinero público y, por consiguiente, debe ser bien utilizado.

ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA: todo lo expuesto anteriormente no podría llevarse a cabo si no se refuerza la administración tributaria a través de nuevas tecnologías y digitalización, una mayor capacidad institucional, voluntad fiscalizadora y apoyo político. Los estudios indican que una administración tributaria fuerte puede tener un valioso impacto, sobre todo en los países en desarrollo (OCDE 2020). A su vez, en estos tiempos donde la cooperación es crucial, compartir los datos fiscales (anonimizados) con académicos y centros de investigación puede ser de gran ayuda para un mejor diagnóstico y un análisis más objetivo de las propuestas fiscales (Steel y Phillips 2020).

PERSPECTIVA INTERNACIONAL: la naturaleza de esta pandemia ha provocado una reflexión a nivel mundial sobre si se podrían contemplar nuevas medidas fiscales y reconsiderar las más tradicionales. El mayor uso de los servicios digitales y la necesidad de recaudar más ingresos ha reforzado la posibilidad de un impuesto digital. La OCDE (2020) está trabajando en encontrar un acuerdo con las grandes

¹⁰ Los gobiernos de Argentina, Francia, Dinamarca y Polonia han excluido de sus rescates financieros a las compañías registradas en jurisdicciones de baja o nula imposición tributaria. Asimismo, se han emprendido iniciativas similares en Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá. Sin embargo, en el Perú se anunció un rescate financiero para aquellas compañías afectadas por la crisis económica, aunque este financiamiento excluye a aquellas empresas bajo sospecha de estar involucradas en delitos como la minería ilegal o el tráfico de madera, pero no impone limitaciones a las empresas vinculadas a sociedades en paraísos fiscales. En: <https://ojo-publico.com/1793/gobiernos-no-deben-protger-companias-offshore-ante-el-covid-19>

plataformas tecnológicas del mundo (como Facebook, Google, Netflix, Amazon, Apple y otros) para que paguen una tasa de impuesto que debería entrar en vigencia a finales de 2020 en 137 países. El confinamiento ha cambiado no sólo nuestra manera de relacionarnos, sino también ha reforzado la lucha contra el cambio climático; de ahí que el Impuesto al Carbono vuelva a tener relevancia en la agenda mundial. Asimismo, el coronavirus ha puesto a los paraísos fiscales de vuelta en la agenda fiscal. Como indicamos líneas arriba, hacer que los individuos con rentas más altas y/o las empresas con más beneficios paguen más impuestos supone limitar el riesgo de fuga de capitales. Para ello, es indispensable fortalecer la cooperación fiscal internacional y expandir los acuerdos de intercambio de información. En esta línea, a raíz de la pandemia, la OCDE (2020) ha reafirmado la importancia de luchar contra los paraísos fiscales, abordar la competencia fiscal nociva y reformar el sistema fiscal global. Parece que estamos en un *new deal* fiscal a nivel internacional, como parte del esfuerzo por reconstruir la vida económica post-pandemia. Esperemos que este esfuerzo sea inclusivo con los países en desarrollo.

UN REINICIO GLOBAL: UN SISTEMA FISCAL MEJOR MÁS ALLÁ DEL COVID-19

El coronavirus ha generado una crisis de proporciones históricas, pero también ha creado una oportunidad para que aceleremos el cambio sistémico y pensemos radicalmente, pero de manera realista, sobre cómo gestionar la recuperación, reconstruir de manera diferente, recalibrar los valores sociales y construir sistemas tributarios más eficientes y equitativos en el futuro¹¹. Nuestra esperanza es que las respuestas al Covid sean un punto de inflexión para acabar con las incoherencias del sistema fiscal peruano; la magnitud de la pobreza post-pandemia exigirá una acción audaz en nombre de los más vulnerables. En ese sentido, el Gobierno podría aprovechar las oportunidades que ofrece la pandemia para realizar los cambios más urgentes en materia fiscal que en otro momento podrían ser políticamente difíciles (Granger et al. 2020). Aunque el plazo político puede ser breve, las consecuencias fiscales podrían tener efectos duraderos.

El Gobierno tiene la oportunidad de hacer visible la importancia de los impuestos y los servicios públicos. Una de las lecciones más importantes que deja el coronavirus es la necesidad de ampliar las capacidades del Estado. El Covid ha demostrado que la evasión, la elusión

fiscal y el ejercicio de los derechos humanos, como el acceso a la salud pública, están relacionados¹². Pero los impuestos afectan más que sólo el financiamiento del gasto público; la forma en que se recaudan, quién lleva la carga tributaria y cómo afectan las decisiones empresariales e individuales son a su vez fundamentales para la relación entre el Estado, la sociedad y la economía (Granger et al. 2020).

Es el momento para entender las formas en que se pueden movilizar los recursos internos de manera más sostenible y equitativa. La pandemia y la situación de pauperización acelerada a la que nos estamos acercando nos obligan a mirar nuevas formas de recaudación, es el momento de pensar en una reforma tributaria integral con orientación progresiva. La modificación de un solo impuesto no tendrá ningún impacto sobre la brecha fiscal que se está abriendo en el Perú a causa del virus. Una reforma tributaria integral necesita de decisión política, legal, técnica y, sobre todo, de un contrato social fiscal sólido y común que plasme los intereses colectivos y que respalde las medidas tributarias apropiadas.

En resumen, es hora de un *new deal* fiscal a nivel nacional. Esta pandemia requiere un esfuerzo de todos los peruanos (los gobiernos, las empresas y la sociedad civil). La adopción de un enfoque común mejoraría significativamente las posibilidades de obtener oportunidades de la crisis. A manera de conclusión, como mi buen amigo Luis Fernando Crespo indicó en su reflexión del 6to domingo de Pascua, “ha llegado el momento de cuestionar, de proponer, de ‘dar razón de nuestra esperanza’ y de imaginar una humanidad nueva más equitativa y fraterna”.

12 *Idem.*

REFERENCIAS

Bach, S. (2012) Capital levies – a step towards improving public finances in Europe. DIW Economic Bulletin.

Diwakar, V. (2020) From pandemics to poverty. Overseas Development Institute (ODI), Emerging analysis and ideas.

FMI (2020) Tax Issues: An Overview. Special Series (6 April 2020)

Gallien, M. y van den Boogaard, V. (2020) To fight Covid-19, only the formal economy is getting tax breaks. The informal economy may be asked to foot the bill. International Centre for Tax and Development (ICTD).

Granger, H., Evans, M., Sharp, S. y Calabrese, L. (2020) Four expert views on the future of tax for development. Overseas Development Institute (ODI).

Granger, H., Steel, I., McNabb, K., Parekh, H., Phillips, D. y Gadenne, L. (2020) Mobilising revenue: opportunities for lower-income countries during the pandemic. Overseas Development Institute (ODI), Emerging analysis and ideas.

Kangave, J., Nakato, S., Waiswa, R., Nalukwago, M. y Zzimbe, P. (2018) What can we learn from the Uganda Revenue Authority's approach to taxing high net worth individuals? ICTD Working Paper 72.

Moore, M. (2020) How can African tax collectors help cope with the economic impacts of Covid-19? International Centre for Tax and Development (ICTD).

Moore, M. y Prichard, W. (2020) How should we tax after the pandemic? International Centre for Tax and Development (ICTD).

OCDE (2020) Report: Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience (15 April 2020).

Prichard, W. (2020) To help respond to Covid-19, African governments should prioritise taxing the rich. International Centre for Tax and Development (ICTD).

Steel, I. y Phillips, D. (2020) How tax officials in lower-income countries can respond to the coronavirus pandemic. Overseas Development Institute (ODI), Emerging analysis and ideas.

Sumner, A., Hoy, C. y Ortiz-Juarez, E. (2020) Estimates of the impact of COVID-19 on global poverty. WIDER Working Paper 2020/43. Helsinki: UNU-WIDER.



Belisario Flores 681, Lince - Apdo. 11-0107, Lima 11, Perú
Teléfono: 471-7862 / 471-7826

 cep@cep.com.pe

 www.cep.com.pe

 [centrodeestudiosypublicaciones](https://www.facebook.com/centrodeestudiosypublicaciones)

www.revistapaginas.com.pe/