



Por Leonie Roca

## El CONGRESO y la reforma tributaria

La reforma del Estado siempre ha sido abordada como el conjunto de medidas destinadas a conseguir eficiencia en la organización y los procesos, con ahorros en el gasto. Por eso la agenda de esta reforma incluye temas como el régimen laboral, el sistema de adquisiciones, el manejo del régimen de pensiones públicas, o el número de ministerios.

A la fecha, después de haber escuchado durante los últimos 20 años a más de diez ministros anunciando la reforma de marras e incumpliendo su oferta, no es difícil vaticinar que la reforma nunca verá la luz. Supone un costo altísimo con resultados a mediano plazo que no cosechará quien la impulse y asuma todos sus pasivos. Hay libros enteros sobre la teoría del *public choice*, que explican las razones por las cuales el sistema de incentivos para que un gobernante aplique reformas estructurales se diluye, desaparece, por la falta de coincidencia entre los plazos del período político y el tiempo que demanda ver los primeros resultados.

Eso explica que gobiernos con mayor vocación de subsistencia en el tiempo, como los regímenes militares o las autocracias, sean los que emprendan reformas estructurales significativas. La reforma agraria y la reforma educativa de la década del 70 -desastrosas, pero profundas en sus alcances- son un ejemplo. Las reformas estructurales de la administración de Fujimori probablemente no hubieran sido aprobadas si, como ahora sabemos, el presidente no hubiese tenido un plan secreto para mantenerse en el poder por una cantidad considerable de años.

Como quiera que nada hace prever que el Perú esté por entrar a una etapa de sucesiones ordenadas entre gobiernos, en la que inclusive se dé la posibilidad de un recambio de personas pero manteniendo las mismas organizaciones políticas en el poder, la introducción de reformas estructurales es más que improbable.

Sin embargo, en el caso de la reforma del Estado, hay una manera de ingresar al tema por "la puerta trasera". Se trata de abordarlo desde el punto de vista del ingreso, del marco tributario. Así, por ejemplo, una reforma tributaria que modifique el impuesto a la renta, tiene un impacto tremendo en la organización del Estado y de los agentes económicos. Una persona natural o jurídica con un mayor excedente, lo asigna a inversiones, consumo o ahorro, con mucha mayor eficiencia que el Estado. En cualquier caso, con un efecto multiplicador bastante más relevante que el que tiene cada sol de gasto o inversión pública. Sólo cambiar este impuesto, poniendo una tasa flat baja, sin exoneraciones ni deducciones, con retenciones en la fuente para las personas naturales y con pagos periódicos para las jurídicas, supondría una modificación estructural de los procesos de la SUNAT, simplificando la vida a los contribuyentes, facilitando la fiscalización, generando incentivos para la formalización. En el mediano plazo, termina modificando la estructura misma del Estado, ya sea porque muchos programas sociales terminan siendo atendidos por un sector privado vigoroso y con excedentes o porque un mayor bienestar económico generalizado elimina la necesidad de un asistencialismo público tan extendido.

Esta oportunidad parece estar siendo desperdiciada. Por el contrario, se nos presenta un paquete tributario que no cambia en nada el sistema vigente. Se limita a garantizar más ingresos al fisco, no importa a qué costo para los privados, ni interesa a qué fines estará destinado ese recurso.

Es natural que sea así. En el Perú, el 99% de las normas tributarias son aprobadas, vía delegación de facultades, por el Poder Ejecutivo. Por el poder del Estado que gasta y gasta sin parar, porque esa es su naturaleza.

El parlamento debiera revisar sus orígenes. "*No taxation without representation*", es la frase que dio origen y sustento a la creación del parlamento inglés. El Ejecutivo nunca hará una revisión profunda del régimen tributario; está demostrado que siempre se limita a enfrentar el tema desde la perspectiva fiscal, descuidando la evaluación del impacto de estas medidas en el sector real, el ahorro privado, la inversión y el consumo.

Desde la platea, los agentes privados apoyan las delegaciones de facultades tributarias, porque terminan siendo convencidos del argumento que son temas "demasiado técnicos" para ser vistos por el Congreso. ¿Alguna vez han quedado satisfechos los gremios de las reformas tributarias que han salido del Ejecutivo? ¿Qué tanto peor puede ser una reforma llevada a cabo por el parlamento? ■