
POLÍTICA FISCAL Y RECUPERACIÓN ECONÓMICA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Víctor Torres Cuzcano

Grupo de Investigación Omega Beta Gamma

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Av. Germán Amézaga 375, Lima 01



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Grupo de Investigación Omega Beta Gamma

Citación sugerida:

Torres, V. (2020). “Política fiscal y recuperación económica en tiempos de pandemia”.

Documento de Trabajo 01, Grupo de Investigación Omega Beta Gamma, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Serie de Documentos de Trabajo Omega Beta Gamma

El principal objetivo de la Serie de Documentos de Trabajo Omega Beta Gamma es difundir los avances de investigaciones conducentes a futuras publicaciones de artículos científicos así como de textos resultantes del proceso de enseñanza de los profesores del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; incluyendo publicaciones de investigadores nacionales e internacionales de otras instituciones de educación superior.

La Serie de Documentos de Trabajo Omega Beta Gamma es promovido y desarrollado por un colectivo de profesores del Departamento de Economía de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

COMITÉ EVALUADOR

Eloy Ávalos, Director

Alfonso L. Ayala, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Juan M. Cisneros, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Hugo Sánchez, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Documento de Trabajo Omega Beta Gamma, Nro. 01-2020, junio 2020.
International Standard Serial Number ISSN 2312-4776

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Facultad de Ciencias Económicas Av. Germán Amézaga 375.
Teléfono 619-7000, anexo 2231.
Lima 01
Perú

POLÍTICA FISCAL Y RECUPERACIÓN ECONÓMICA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

*Víctor Torres Cuzcano*¹

Resumen

El artículo retoma y desarrolla para el caso del Perú las ideas principales expuestas por el autor en el webinar *Política fiscal y crecimiento económico en tiempos de pandemia*, organizado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) el 29 de abril de 2020 (<https://www.ciat.org/ciclo-de-conferencias-evento/>). Luego de revisar las principales proyecciones sobre el crecimiento económico de la economía mundial y de América Latina en medio de la pandemia derivada del COVID-19, el artículo resalta la originalidad de la crisis actual y cómo ello puede afectar la eficacia de los instrumentos de política económica que se vienen utilizando para contrarrestarla. Se insiste, en particular, en las medidas de política tributaria de muy corto plazo (alivio y facilidades fiscales) y de corto y mediano plazo (beneficios tributarios) que el Perú viene implementando para hacer frente a los efectos socioeconómicos de la crisis desatada por la pandemia.

¹ Profesor Principal del Departamento Académico de Economía e Investigador del Grupo de Investigación Omega Beta Gamma de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Tutor y Consultor del CIAT. Contacto: vtorresc@unmsm.edu.pe.

Introducción

La mejor proyección es la incertidumbre. Esta frase, pronunciada durante la conferencia de prensa organizada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para presentar su última publicación sobre perspectivas de la economía mundial, en la segunda semana de abril del presente año (FMI, 2020a), resume muy bien lo único certero que actualmente se tiene sobre las consecuencias socioeconómicas del COVID-19: la casi completa incertidumbre. Todo dependerá de cómo vaya evolucionando la pandemia, de las medidas de política que vienen adoptando los países, pero también de las características estructurales de estos últimos y de las reacciones no previstas de la población.

Si bien las actuales proyecciones econométricas sobre el futuro de la economía mundial tienen varios grados de especulación, pues todo dependerá de las hipótesis y restricciones del modelo que las sustente, el lamentable presente en términos de casos confirmados y personas fallecidas debido a la pandemia es bastante conocido y en tiempo real.

Durante el mes de mayo del presente año, Estados Unidos siguió liderando la cantidad de casos confirmados y mortalidad por países, acompañado por dos países de Europa Occidental (Reino Unido y España) en el grupo de los cinco con el más alto número de casos confirmados en el mundo (ver cuadro 1).

Cuadro 1
COVID-19: Casos y mortalidad por países

País	Confirmados	Fallecidos	Letalidad (%)	Fallecidos/100,000 personas
EEUU	1,766,253	103,685	5.9	31.42
Brasil	498,440	28,834	5.8	13.31
Rusia	396,575	4,555	1.1	3.03
Reino Unido	274,219	38,458	14.0	57.52
España	239,228	27,125	11.3	58.05
Perú	155,671	4,371	2.8	12.81
China	84,127	4,638	5.5	0.33

Información al 30.05.2020, 5:30 pm.

Fuente: Johns Hopkins University - Coronavirus Resource Center.

Elaboración del autor.

Sin embargo, hacia el 30 de mayo, un país de América Latina, Brasil, se ubica como el segundo país con la mayor cantidad de casos confirmados, y con una letalidad de 5,8% (fallecidos entre casos confirmados), porcentaje que casi ha igualado al de Estados Unidos (5,9%). Ello parece confirmar lo señalado recientemente por la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el sentido que Sudamérica es "un nuevo epicentro" de la pandemia.

En este contexto, el Perú resulta un caso muy preocupante pues en solo 30 días², los casos confirmados y los fallecidos se han multiplicado en 4,6 veces, y los fallecidos por cada 100 mil personas se han multiplicado en poco más de cuatro veces. Estos indicadores superan ampliamente los resultados registrados en los países más afectados por el COVID-19. No obstante, el Perú ha mantenido inamovible su porcentaje de letalidad (2,8%).

Un escenario económico más bien pesimista

En las proyecciones del FMI, su “escenario base” asume que la pandemia y la contención necesaria llegarán a su punto máximo en el segundo trimestre del presente año en la mayor parte de los países del mundo, y se replegará en el segundo semestre. Bajo esta mirada optimista, el FMI estima una contracción del - 3% en la economía mundial durante 2020 (ver gráfico 1). Lo sorprendente de esta cifra es que solo en enero de este año el FMI ya había ajustado las estimaciones que publicó en octubre de 2019, proyectando un crecimiento mundial de 3,3% en 2020 y 3,4% en 2021: ¡un cambio drástico en un período tan corto! Según el FMI, estamos frente a la peor recesión desde la gran depresión de los años 30 del siglo pasado.

Para este año, se proyecta que las economías avanzadas se contraerán en -6,1% y los mercados emergentes y economías en desarrollo lo harán en -1,0% (si se excluye a China, la contracción es de -2,2%). El ingreso per cápita se reducirá en más de 170 países. Estamos, pues, frente a una recesión generalizada.

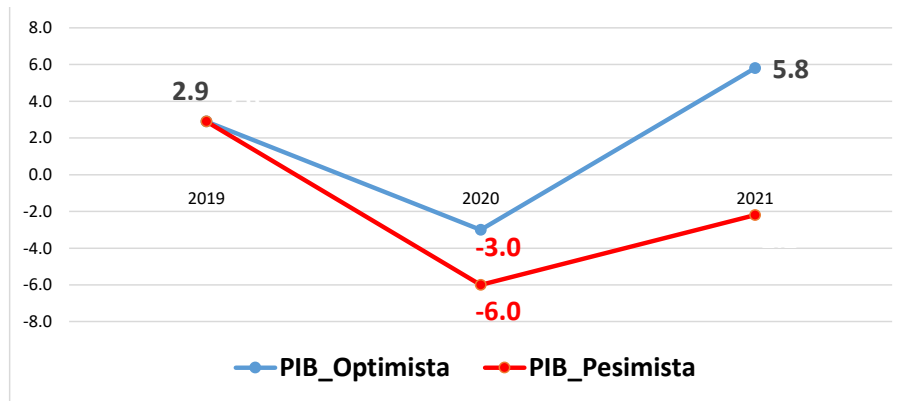
América Latina y el Caribe no es la excepción y se estima que el Producto Interno Bruto (PIB) de la región caerá en -5,2% durante el presente año. Entre las economías más afectadas se encuentran Brasil y México, con contracciones de -5,3% y -6,6%, respectivamente. Para el caso de Argentina, la CEPAL (2020) estima una contracción de -6,5%. En el Perú, el Ministerio de Economía y Finanzas proyecta una contracción cercana al -6,0%, aunque centros de investigación del sector privado estiman que la caída bordeará los dos dígitos.

En el escenario optimista del FMI, y siempre y cuando las medidas de política adoptadas por los gobiernos del mundo sirvan para evitar quiebras generalizadas y pérdidas de empleo y tensiones financieras sistémicas, la economía mundial se recuperaría durante 2021: el PIB crecería en 5,8%. La recuperación sería más acentuada en las economías emergentes y en desarrollo (6,6%) en comparación con las economías avanzadas (4,5%). América Latina y el Caribe, en particular, registrarían una recuperación de 3,4%.

Sin embargo, el FMI (2020a) también incluye en sus proyecciones otros dos escenarios pesimistas o adversos, que incorporan el supuesto de que la pandemia no ceda en el segundo semestre de 2020, o se extiende hasta 2021. En dichos escenarios, el PIB mundial podría contraerse –respectivamente- en -6,0% durante 2020 y volverse negativo el crecimiento estimado para 2021. Demás está decir que este es el escenario más probable.

² Entre el 29 de abril y el 30 de mayo de 2020.

Gráfico 1
COVID-19: Efectos en el PIB mundial

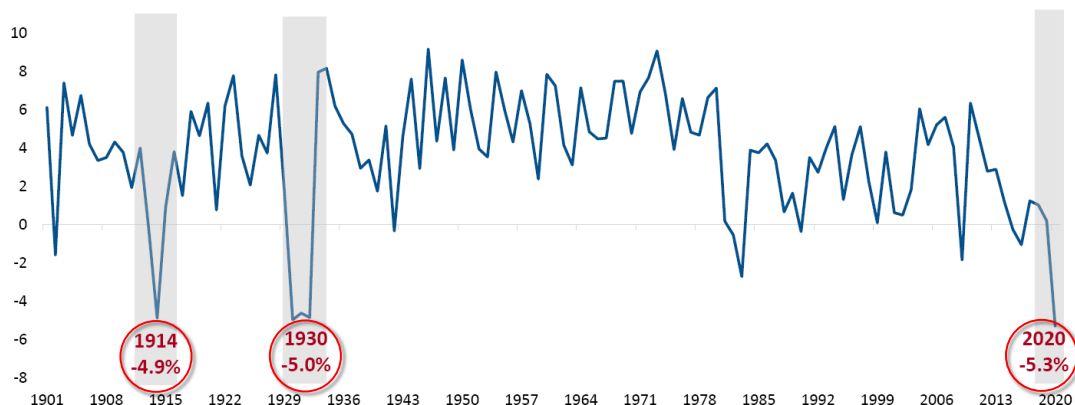


Fuente: FMI (2020a).
Elaboración del autor.

La originalidad de la crisis

No estamos frente a una crisis más. La CEPAL (2020) estima que la caída en -5,3% del PIB de América Latina durante 2020 podría ser incluso más aguda que la ocurrida durante la gran depresión de los 30 o la de inicios de la 1ra Guerra Mundial (1914) (ver gráfico 2). Con un ingrediente más de originalidad: ninguna de las dos crisis económicas aludidas tuvieron como detonante una enfermedad pandémica. Por el contrario, las investigaciones que se han efectuado sobre la relación entre la salud de las personas y las crisis económicas concluyen que –por ejemplo- la gran depresión de los 30 no se asoció con un mayor deterioro en la salud de la población. No se trata de un simple hecho anecdótico, sino de un factor que influirá de manera determinante en la tan ansiada recuperación económica.

Gráfico 2
América Latina: Tasa de variación del PIB, 1901-2020 (e)



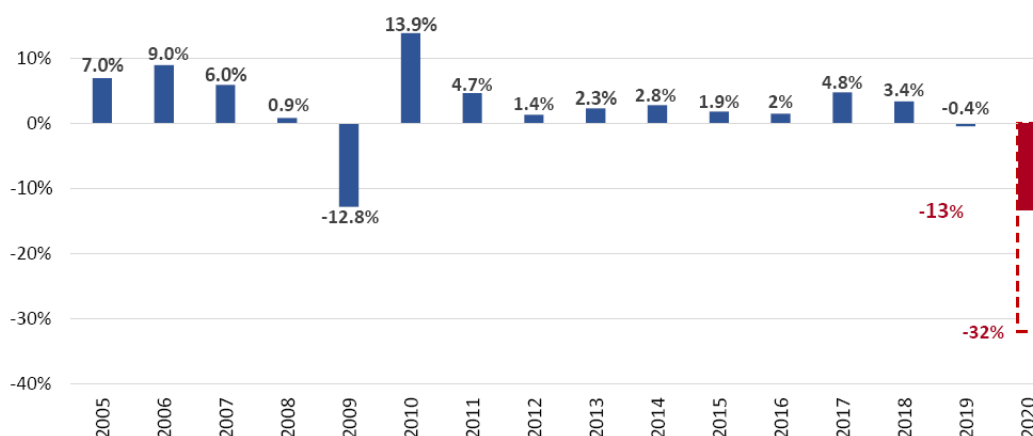
Fuente: CEPAL (2020) sobre la base de datos de Madisson (2018).

Los efectos socioeconómicos

Las medidas de distanciamiento y aislamiento social que los países han venido implementando para hacer frente a la pandemia han generado un círculo vicioso que comenzó restringiendo la oferta y la demanda nacional, para luego traducirse en una menor oferta y demanda en el comercio internacional. La Organización Mundial del

Comercio (OMC)³ estima una caída del volumen de comercio mundial de bienes de entre -13% y -32% durante 2020 (ver gráfico 3), una contracción mucho más pronunciada que la registrada durante la crisis financiera de 2009 (-12,8%).

Gráfico 3
Volumen de comercio mundial de bienes (tasa de variación interanual)



Fuente: CEPAL (2020).

En el plano laboral, al 7 de abril del presente año la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020) informaba que las medidas de paralización total o parcial ya afectaban a cerca del 81% de la fuerza de trabajo mundial (cerca de 2 700 millones de trabajadores). Según este organismo, en muchos países ya ha comenzado una contracción del empleo a gran escala que no tiene precedentes.

Para el caso de América Latina, la CEPAL (2020) estima que el número de desempleados aumentará en cerca de 12 millones de personas durante el presente año, lo que implica un aumento de 3,4 puntos porcentuales en los niveles de desempleo (ver cuadro 2).

Cuadro 2
América Latina: PEA, desempleados y tasa de desempleo
(Número de personas)

	2019	2020
PEA	322,421,908	326,849,019
Número de desempleados	26,148,377	37,719,817
Variación de desempleados		11,571,440
Tasa de desempleo %	8.1%	11.5%

Aumento de 3,4 puntos porcentuales en el desempleo

Fuente: CEPAL (2020).

³ Tomado de la CEPAL (2020).

Las pérdidas de puestos de trabajo durante 2020 serán muy elevadas debido a que el 38% de la población activa mundial⁴ (1 250 millones de trabajadores) está empleada en sectores que –debido a la pandemia- están haciendo frente a una aguda caída de la producción. Entre los sectores más afectados se cuentan el comercio al por menor, los servicios de alojamiento y de servicio de comidas y las industrias manufactureras.

En los países en desarrollo, la pandemia y sus efectos socioeconómicos se han de traducir en más pobreza: la CEPAL (2020) estima que durante 2020 la pobreza aumentará en 28 millones de personas en América Latina, y la extrema pobreza lo hará en 16 millones de personas. Cifras que no deben sorprendernos mucho, pues la OIT (2020) nos recuerda que cerca de 2 000 millones de personas en el mundo trabajan en la economía informal, la mayor parte en países en desarrollo. Es decir, millones de personas a las cuales no necesariamente está llegando la ayuda social de los gobiernos por la sencilla razón de que esta se viene canalizando –principalmente- mediante instrumentos y a partir de bases de datos “formales”, que obviamente no incluyen a los segmentos más vulnerables de la población que sobreviven en la informalidad.

Los efectos socioeconómicos de la pandemia en el muy corto y mediano plazo, estarán determinados por lo que cada país viene haciendo, o está dejando de hacer, en términos de políticas públicas. Pero también –o principalmente- estarán determinados por lo que se hizo o se dejó de hacer en los años o décadas precedentes, lo cual alcanza una dimensión dramática en el caso de las economías en desarrollo. Nos referimos, en particular, a lo poco que estos países han venido invirtiendo en infraestructura y servicios de salud, en seguridad social y de pensiones, por ejemplo.

Las alternativas de política

La originalidad de la actual crisis económica, al ser causada por un virus y las subsecuentes medidas adoptadas para tratar de controlarlo, explica por qué la primera reacción de los gobiernos ha priorizado las políticas de salud y las medidas de aislamiento social, que se han venido extendiendo con la esperanza de alcanzar una etapa en la que la tasa de incremento del número de personas infectadas comience a descender.

En materia de política fiscal, los países –con economías avanzadas o en desarrollo- han venido implementado una serie de medidas de muy corto plazo cuyo principal objetivo ha consistido en llevar ayuda económica a los segmentos de la población más afectados por las medidas de confinamiento, además de destinar fondos adicionales para los servicios de salud.

Entre algunas de estas medidas fiscales pueden mencionarse las siguientes: apoyo a los salarios de los trabajadores, apoyo financiero a las microempresas, aplazamiento de los pagos de alquiler y servicios públicos (electricidad, agua), ampliación de los beneficios por desempleo, entre otras⁵ (ver cuadros 3 y 4).

⁴ La población activa es de 3 300 millones de trabajadores.

⁵ Al respecto, consultar por ejemplo: FMI (2020b)

Cuadro 3
Medidas de política fiscal en países desarrollados

Medidas	Francia	Reino Unido	Alemania	EE.UU.	España
Incremento del gasto fiscal dedicado a enfrentar la crisis.	> 4% (PIB)		4,9% (PIB)	11% (PIB)	1% (PIB)
- Fondos adicionales para los servicios de salud.	✓	✓	✓	✓	✓
- Apoyo a los salarios de los trabajadores.	✓	✓	✓	✓	
- Apoyo financiero directo para microempresas afectadas, profesiones liberales y trabajadores independientes	✓	✓	✓	✓	✓
- Aplazamiento de los pagos de alquiler y servicios públicos para las MIPYME afectadas.	✓				✓
Medidas para apoyar a las empresas, incluidas exenciones de impuestos a la propiedad, subvenciones directas para pequeñas empresas en los sectores más afectados.	✓	✓	✓		
- Fortalecer la red de seguridad social para apoyar a las personas vulnerables.	✓	✓	✓	✓	✓
- Ampliación de los beneficios por desempleo.	✓	✓		✓	✓
- Transferencias a gobiernos estatales, regionales, locales.			✓	✓	✓
- Alimento para niños afectados por el cierre de escuelas.				✓	✓
- Asistencia internacional.				✓	
- Aplazamientos de las contribuciones a la seguridad social y pagos de impuestos.	✓		✓		✓
- Reembolso acelerado de créditos fiscales (por ejemplo, IRS e IVA).	✓				✓

Fuente: FMI (2020b).
Elaboración del autor.

Cuadro 4
Medidas de política fiscal en América Latina

Medidas	Argentina	Brasil	Chile	Perú
Paquete de medidas fiscales:	1,2% (PIB)	6% % (PIB)	4,7% (PIB)	7% (PIB)
- Mayor gasto en salud (mejoras en el diagnóstico de virus, compras de equipo hospitalario, construcción de clínicas y hospitales, etc.).	✓	✓	✓	✓
- Mayores beneficios de seguro de desempleo y pagos a trabajadores con salario mínimo.	✓	✓	✓	
- Apoyo temporal a los ingresos de los hogares vulnerables.	✓	✓	✓	✓
- Exención de las contribuciones a la seguridad social.	✓			✓
- Préstamos subsidiados para actividades de construcción.	✓			
- Garantías de crédito para préstamos bancarios a MIPYME.	✓		✓	✓
- Exenciones fiscales temporales y líneas de crédito para empresas que preservan el empleo.		✓	✓	✓
- Transferencias a los gobiernos estatales, regionales, municipales.		✓		✓
- Ampliación de las líneas de crédito de los bancos públicos para empresas y hogares, en apoyo al capital de trabajo.		✓		✓
- Apoyo en líneas de crédito para cubrir costos de la nómina.	✓	✓		✓
- Aplazamiento de los pagos de electricidad y agua de los hogares.				✓
Controles de precios de los alimentos y suministros médicos.	✓			
Flexibilización en el cumplimiento de las reglas fiscales.		✓		✓

Fuente: FMI (2020b).
Elaboración del autor.

En cuanto a la política monetaria, los instrumentos que vienen implementando las economías avanzadas muestran un mayor grado de diversificación en comparación con los utilizados en América Latina (ver cuadros 5 y 6). Sin embargo, todos tienen como principal objetivo inyectar una mayor liquidez en la economía, ya sea mediante la reducción de la tasa de interés de referencia (que establece la autoridad monetaria), compra de bonos del Gobierno, ampliación del financiamiento *overnight*, o la reducción de exigencias para las reservas de encaje, entre otros instrumentos.

Cuadro 5
Medidas de política monetaria en países desarrollados

Medidas	Francia	Reino Unido	Alemania	EE.UU.	España
Reducción de la tasa de interés de referencia		0,1%		1,0 - 1,25%	
Compra de bonos del Gobierno.		✓		✓	
Incentivos para préstamos a la economía real, especialmente a las PYME y trabajadores independientes.		✓		✓	✓
Extensión temporal del uso de la cuenta de sobregiro del Gobierno.		✓			
Se pone a disposición de las empresas préstamos y garantías		✓		✓	
Ampliación del plazo de los <i>overnight</i> repo.		✓		✓	
Costo reducido de préstamos de "ventanilla de descuento" (<i>Discount window</i>).				✓	
Garantías de préstamos bancarios y esquemas de garantías de crédito.	✓			✓	
El Banco Central Europeo viene apoyando la política monetaria a través de:	✓		✓		✓
- Compras de activos adicionales hasta finales de 2020.	✓		✓		✓
- Subastas adicionales de la liquidez temporal al "tipo de interés de la facilidad de depósito" (fijado por el BCE en los depósitos a un día en el Banco Central).	✓		✓		✓
- Condiciones más favorables en operaciones de refinanciación específicas a más largo plazo.	✓		✓		✓
- Programa adicional de compra de valores (del sector público y privado).	✓		✓		✓
- Relajación de los estándares de garantía para las operaciones de refinanciación del Eurosistema.	✓		✓		✓
- Se solicitó a los bancos que no paguen dividendos durante 2019 y 2020 o que recomprende acciones durante la pandemia COVID-19. El capital conservado debe usarse para apoyar a los hogares, pequeñas empresas y prestatarios corporativos y / o para absorber pérdidas en exposiciones existentes a dichos prestatarios.	✓		✓		✓

Fuente: FMI (2020b).

Elaboración del autor.

Cuadro 6
Medidas de política monetaria en América Latina

Medidas	Argentina	Brasil	Chile	Perú
Reducción de la tasa de interés de referencia.		3,75%	0,5%	0,25%
Menores requisitos de reserva para préstamos bancarios a hogares y PYME.	✓			
Alivio temporal de las reglas de clasificación de préstamos morosos.	✓			✓
Mayor liquidez al sistema financiero (ejemplo, a través de operaciones repo).		✓	✓	✓
Financiamiento a instituciones financieras para el otorgamiento de préstamos.		✓	✓	
El Tesoro Nacional respondió a las presiones en el mercado de futuros de tasas de interés anunciando un programa para las subastas simultáneas (compra y venta) de valores gubernamentales.		✓		
Menores requisitos de reserva de encaje para préstamos bancarios a hogares y PYME	✓			✓

Fuente: FMI (2020b).

Elaboración del autor.

En lo referente a la política tributaria, las medidas que se vienen adoptando pueden clasificarse en dos grupos. Uno primero que tiene como principal objetivo aliviar y facilitar el cumplimiento tributario y aduanero en el muy corto plazo. Un segundo grupo, compuesto de beneficios tributarios para impulsar una recuperación económica en el corto y mediano plazo.

En América Latina, el Perú ha sido uno de los primeros países de la región en implementar medidas de aislamiento social, pero también uno de los primeros en aplicar las medidas comprendidas en el primer grupo (ver cuadro 7). Así, se han prorrogado las fechas de vencimiento de las declaraciones de impuestos, se está

facilitando el cumplimiento de obligaciones formales (inscripción en el RUC, por ejemplo), se ha reducido las tasas de interés moratorio (TIM) y las tasas de interés de devoluciones aplicables a tributos administrados por la SUNAT, entre otras medidas.

Cuadro 7
Perú: Medidas de alivio y facilidades tributarias

Medidas	Sumilla
Facultad de no sancionar infracciones	Durante el tiempo que dure el Estado de Emergencia, la SUNAT no sancionará las infracciones tributarias que cometan las personas naturales y empresas.
Prórroga de las fechas de vencimiento de las declaraciones de impuestos	En el caso de la Declaración Anual del impuesto a la renta 2019 los nuevos plazos finales aplican únicamente para las personas naturales y empresas que en 2019 tuvieron ingresos de hasta 5 000 UIT (US\$ 6.2 millones aproximadamente).
Declaración Anual del impuesto a la renta 2019	Las cuotas de marzo y abril de 2020 se prorrogan hasta el 29 de mayo de 2020 sin perder el fraccionamiento otorgado.
Prórroga de plazos máximos de atraso para el Registro de Ventas e Ingresos y el Registro de Compras Electrónico	Las prórrogas se extienden hasta junio, julio y agosto 2020 dependiendo del mes al que corresponde la obligación.
Facilidades para el cumplimiento de obligaciones formales	Se establece procedimiento especial para la inscripción en el RUC y la obtención de la Clave SOL (SUNAT Operaciones en Línea) para las personas que el sector público contrate para enfrentar el brote del COVID - 19. Se establecen dos procedimientos para la obtención de la Clave SOL a través de Internet.
Devolución de oficio del impuesto a la renta 2019	Se beneficiarán 160 106 trabajadores independiente (Cuarta Categoría) y/o en planilla (Quinta Categoría).
Reducción de la tasa de interés aplicable a tributos administrados por la SUNAT	La Tasa de Interés Moratorio (TIM) mensual baja a 1% en el caso de deudas tributarias en moneda nacional, y a 0.5% en el caso de las deudas tributarias en moneda extranjera. Asimismo, la tasa de interés de devoluciones baja a 0.42% y 0.25%, respectivamente.

Información al 23.05.2020.

Fuente: <https://www.gob.pe/institucion/sunat/informes-publicaciones/>

Elaboración del autor.

El alivio y las facilidades fiscales también se han extendido a los tributos aduaneros, mediante medidas de suspensión, prórrogas, habilitación o eliminación de obligaciones formales (ver cuadro 8). Además, se ha suspendido la tasa de derechos arancelarios para la importación de bienes vinculados a la declaratoria de emergencia sanitaria. Asimismo, se está aplicando la tasa del 0% de los derechos arancelarios a los bienes vinculados a la declaratoria de emergencia sanitaria (alcohol etílico, cloro, ácido sulfúrico, vendas, entre otros) durante 90 días calendarios, contados a partir del 11 de marzo de 2020.

Cuadro 8
Perú: Medidas de alivio y facilidades aduaneras

Medidas	Sumilla
Suspensión	<ul style="list-style-type: none"> - De determinados plazos para el trámite del régimen de importación para el consumo. - Del plazo para la regularización de la salida o del reingreso de vehículos de turismo. - Del cómputo del plazo para que las mercancías caigan en abandono legal. - No determinación ni sanción de las infracciones aduaneras leves referidas a la no transmisión de la información del manifiesto de carga.
Prórroga	<ul style="list-style-type: none"> - Del plazo para la ejecución de fianzas, cartas fianzas y pólizas de caución.
Habilitación	<ul style="list-style-type: none"> - De la presentación de documentos a través de la Casilla Electrónica. - De la exigencia de presentación de los formatos autocopiativos de las declaraciones para la salida de mercancías por parte de los depósitos aduaneros.
Eliminación	<ul style="list-style-type: none"> - Del pesaje de vehículos nuevos y la presentación de copias autenticadas de documentos, en el terminal portuario para el régimen de depósito aduanero. - De la tasa de derechos arancelarios para la importación de bienes vinculados a la declaratoria de emergencia sanitaria.

Información al 29.04.2020.

Fuente: <https://www.gob.pe/institucion/sunat/informes-publicaciones/>

Elaboración del autor.

Además de estas iniciativas para hacer frente a los efectos económicos inmediatos de la pandemia, los países han comenzado a diseñar e implementar beneficios tributarios que buscan coadyuvar a una reactivación del aparato productivo en el corto y mediano plazo.

En el caso del Perú, se ha tomado la decisión de ampliar de 4 a 5 años el período de arrastre de pérdidas a aquellas empresas que declaren pérdidas tributarias en el ejercicio 2020 (ver cuadro 9). Además, se ha suspendido o modificado los pagos a cuenta mensual del impuesto a la renta de la tercera categoría (impuesto sobre las empresas).

Asimismo, el Perú ha decidido reducir el plazo de depreciación de diversos bienes del activo fijo de las empresas, lo que en términos concretos implica que estas pagarán menos impuestos durante el período de la depreciación acelerada. Esta decisión beneficia en particular a las actividades de construcción, transporte, procesamiento de datos, y –en particular- a “Hospedajes, Agencias de Viaje y Turismo, Restaurantes y Otros”, las cuales se cuentan entre las más afectadas por la crisis económica derivada de la pandemia.

Cuadro 9
Perú: Incentivos tributarios para la reactivación económica

Incentivos	Sumilla
Facilidades en el arrastre de pérdidas	Los contribuyentes domiciliados que generen rentas de la tercera categoría, que declaren pérdidas tributarias en el ejercicio 2020 y que hayan optado por compensar las pérdidas en un plazo de 4 años consecutivos, podrán de manera excepcional compensar dichas pérdidas en el plazo de 5 años a partir del ejercicio 2021 (Decreto Legislativo N° 1481).
Depreciación acelerada	Se reduce el plazo de depreciación de diversos bienes del activo fijo de las empresas: Edificios y construcciones, la tasa de depreciación anual sube de 5% a 20%; Equipos de procesamiento de datos, de 25% a 50%; Maquinaria y equipo, a 20%; Vehículos de transporte terrestre (con tecnología no contaminante), de 20% a 33.3%; Vehículos de transporte terrestre híbridos o eléctricos, a 50%. En el caso de los Hospedajes, Agencias de Viaje y Turismo, Restaurantes y Otros, la tasa de depreciación de sus Edificios y otras construcciones sube de 5% a 20%; en el caso de sus Vehículos de transporte, la tasa sube de 20% a 33.3% (Decreto Legislativo N° 1488).
Suspensión o modificación de los pagos a cuenta mensual del impuesto a la renta de la tercera categoría (impuesto sobre las empresas)	Aplica a los periodos tributarios abril a julio de 2020. El beneficio alcanza a las empresas cuyos ingresos netos hayan disminuido con respecto a los resultados obtenidos durante 2019. Si la disminución es mayor al 30%, se suspende el pago a cuenta (Decreto Legislativo N° 1471).

Información al 23.05.2020.

Fuente: <https://www.gob.pe/institucion/sunat/informes-publicaciones/>

Elaboración del autor.

Además, el gobierno peruano viene preparando la publicación de nuevos beneficios tributarios para impulsar la reactivación económica⁶. Podemos mencionar los siguientes:

- Prorrogar y ampliar el ámbito de aplicación del Régimen Especial de Recuperación Anticipada del IGV – Ley N° 30296. Se busca que las devoluciones del IGV que se efectúan bajo este marco legal amplíen su ámbito de aplicación,

⁶ Ley N° 31011 – Delegación de facultades, publicada el 27.03.2020.

el cual está acotado actualmente a los contribuyentes del Régimen MYPE Tributario – RMT con ingresos netos anuales de hasta 300 UIT.

- Rediseñar, eliminar y/o modificar los regímenes tributarios simplificados para los micro y pequeños contribuyentes (NRUS, RER, RMT), a fin de contrarrestar la evasión, elusión y el enanismo fiscal.
- Aplazamiento y fraccionamiento especial para deudas tributarias que se hayan generado por los efectos del COVID-19 en determinadas actividades económicas.
- Permitir que las empresas deduzcan del impuesto a la renta las donaciones que hayan efectuado durante 2020.

Al observar las medidas de política económica que los países vienen aplicando, lo primero que salta a la vista es la gran similitud de las mismas, tanto en lo referente a los instrumentos monetarios, pero sobre todo en materia de política fiscal. La diferencia radica en los grados de libertad con los que estas se vienen implementando, lo cual está determinado por el nivel de ingresos de los países. En contraste con el amplio despliegue de recursos por parte de los países desarrollados para hacer frente a la pandemia y sus consecuencias socioeconómicas, en los países en desarrollo el margen fiscal para los estímulos económicos es bastante limitado.

Allí no termina la diferencia, pues mientras en los países desarrollados los recursos fiscales que se inyectan están sirviendo para reforzar sistemas de salud cuya eficacia se fue construyendo desde fines de la Segunda Guerra Mundial, en América Latina y el Caribe –con muy pocas excepciones- la precariedad de dichos sistemas es alarmante: no se puede construir en pocas semanas lo que se dejó de hacer durante décadas. Por tanto, los recursos financieros son doblemente insuficientes en estos países, lo cual afecta seriamente la capacidad para hacer frente a la pandemia, con los efectos subsecuentes en la recuperación económica.

Otra gran diferencia entre ambos grupos de países es la eficacia con la que se implementan las medidas de política.

En efecto, el COVID-19 termina siendo una caja de pandora que en América Latina nos está enrostrando todos nuestros problemas estructurales, de un solo golpe. No solo se carece de un adecuado sistema de salud, sino que se pone en evidencia también problemas de gestión en el gasto público, corrupción, excesivo centralismo, bajo grado de bancarización, informalidad, entre otras restricciones. Se trata de antiguos problemas estructurales, ya teorizados por Prébisch y la CEPAL desde la década de los 50 y 60 del siglo pasado. Es cierto, cambios sustanciales han ocurrido desde entonces en las economías Latinoamericanas, pero ¿alguien puede negar que no pocas de esas restricciones estructurales siguen presentes en no pocos países de esta región, la más desigual del mundo? Ello no hace más que limitar una implementación eficaz de la política económica.

Por ejemplo, al igual que en los países desarrollados, en América Latina los gobiernos también están brindando ayuda económica a la población, pero en la medida que un amplio segmento de esta no utiliza los servicios de intermediación financiera, debe acudir a la red bancaria para cobrar la ayuda de manera presencial, lo cual no ha hecho

más que elevar los niveles de contagio en algunos países. En el Perú, un hecho singular agravó los niveles de contagio: ante el desempleo y una ayuda económica que no llega con la rapidez debida, miles de provincianos iniciaron marchas de retorno desde la capital hacia sus lugares de origen, elevando los riesgos de contagio. Nadie había previsto esta reacción social.

Los países en desarrollo, y dentro de estos los segmentos de menores ingresos, serán los principales afectados por la pandemia. Los sectores de menores ingresos son los más vulnerables a la enfermedad, no solo porque arrastran una alimentación deficiente, sino también porque en su mayor parte opera en una economía informal que les permite sobrevivir en el día a día: el confinamiento los ha privado de sus ingresos cotidianos, y la ayuda económica del gobierno no llega o es insuficiente; por tanto, se ven obligados a burlar los controles sanitarios para tratar de vender algunos de sus productos y/o abastecerse en aquellos mercados que ofrecen el menor precio posible, pero que son al mismo tiempo principales focos de infección: se teme más al hambre que al virus. Estos factores, entre otros, contribuyen a explicar por qué –como dice la OMS- nuestra región se ha convertido en "un nuevo epicentro" de la pandemia.

Los ingresos fiscales y la administración tributaria

En medio de un tal escenario económico, ya bastante incierto en el plano global desde antes de la pandemia debido al enfrentamiento entre Estados Unidos y China, la recuperación de los ingresos fiscales va a tardar en llegar: ¿cuánto tiempo? Todo dependerá del control del COVID -19 y de la velocidad a la cual se recupere el aparato productivo, pues el PIB tiene un efecto directo sobre los ingresos fiscales. La estrecha correlación entre ambas variables está fuera de toda discusión, lo que puede debatirse es la magnitud del efecto. Es decir, si no hay recuperación económica, los ingresos fiscales tampoco llegarán, situación particularmente preocupante para una región como América Latina, cuya presión tributaria ya es estructuralmente baja.

Las medidas de alivio y facilidades tributarias, así como los beneficios tributarios, que los países han venido implementando para contrarrestar los efectos de la crisis sobre las empresas y las personas naturales, se vienen a sumar al efecto negativo sobre la recaudación tributaria ocasionado por la menor actividad económica. El gasto se incrementa, pero los ingresos fiscales no llegan o se ha decidido no cobrarlos: ¿cómo cuadrarnos el círculo? No queda más salida que el endeudamiento, lo cual limitará la recuperación económica en el mediano plazo, principalmente en las economías en desarrollo.

Si bien la actual crisis es resultado de una decisión discrecional de los gobiernos, con el objetivo mayor de evitar graves consecuencias en la salud y vida de las personas, desandar el camino recorrido no será nada fácil en la medida que el origen del problema no sea erradicado o al menos controlado. Es decir, hasta cuando no se encuentre una vacuna o medicina que cumpla con dichos objetivos. Ello aumenta la incertidumbre y debilita la eficacia que –en contextos de crisis económicas “normales”- se atribuye a los instrumentos de política económica.

Cuando estalló la crisis financiera mundial de 2008-2009, los economistas estimaban que se trataba de la peor crisis económica desde la década de los 30, pero –se decía- la gran ventaja para el mundo es que ya se contaba con mejores instrumentos de política económica para hacerle frente. Sucede que, ahora lo sabemos, dicha crisis no fue –ni de lejos- tan aguda como la actual, y –a diferencia de ese entonces- la eficacia de los instrumentos de política está supeditada al éxito que se obtenga en la contención del COVID-19. Los países podrán ir flexibilizando las medidas socioeconómicas restrictivas adoptadas durante la pandemia, pero es muy poco probable que los agentes económicos, del lado de la demanda, reaccionen al mismo ritmo de entusiasmo. La Ley de J.B. Say, según la cual toda oferta crea su propia demanda, ya fue superada hace bastante tiempo.

En este contexto, los grados de libertad de la administración tributaria para mejorar los niveles de recaudación se encuentran bastante limitados. Con la mayor parte de sus funcionarios sin poder cumplir con sus funciones regulares, las administraciones tributarias vienen trabajando a media máquina. El teletrabajo viene siendo de gran utilidad, pero no todas las funciones de la Administración pueden efectuarse de esta manera (la auditoría de campo, por ejemplo). Su función principal, el control y la fiscalización, tendrá que buscar formas más creativas y prepararse para lo que se viene: en épocas de crisis, el incumplimiento fiscal se acentúa.

Conclusión

La gravedad de la actual crisis sanitaria y económica de alcance mundial deja muy poco margen para las alternativas de política que privilegian el mercado (según lo entiende la doctrina neoliberal). El mundo así lo ha entendido y se viene optando por medidas basadas en el rol regulador del Estado. En este contexto, la política tributaria y la administración tributaria deben hacer un cambio importante en la lógica con la que por lo general se ha venido funcionando. La actual coyuntura no está necesariamente para recaudar más, pero sí para tratar de recaudar mejor, privilegiando el servicio a los contribuyentes y ciudadanos, sin descuidar una fiscalización más focalizada (el *Big data*, el análisis de datos, la inteligencia artificial y las TIC tendrán que ser potenciadas al máximo), que responda a los retos que imponen los “nuevos tiempos”.

Referencias

- CEPAL (2020). *América Latina y el Caribe: Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. Exposición de Alicia Bárcena, 21 de abril de 2020.
- FMI (2020a). *World Economic Outlook*, 14 de abril de 2020.
- FMI (2020b). *Policy responses to COVID-19. Policy Tracker*. Last updated April 10, 2020.
- OIT (2020). *Observatorio de la OIT – segunda edición: El COVID-19 y el mundo del trabajo*; 7 de abril de 2020.