

RESEÑA

Reseña a: *Reformas en los márgenes. Política tributaria, intereses atomizados y debilidad institucional en el Perú*

Morel, J., Trivelli, C., Vázquez, Y., & Mendoza, J. A. (2023). *Reformas en los márgenes. Política tributaria, intereses atomizados y debilidad institucional en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Marisol Victoria Coaquira Vargas ¹

RESUMEN

El libro *Reformas en los márgenes* de Morel, Trivelli, Vázquez y Mendoza analiza la política tributaria peruana desde la economía política y plantea que el problema central no es solo técnico, sino político e institucional, desplazando la mirada de factores estructurales hacia la gestión de intereses atomizados y la debilidad institucional. A lo largo de sus páginas, los autores muestran cómo la baja presión tributaria del país no se explica únicamente por la informalidad o la baja productividad, sino por un escenario de fragmentación política en el que múltiples actores bloquean o distorsionan las reformas. Los casos de la exoneración agroexportadora y la norma antielusiva ilustran cómo los intereses coyunturales priman sobre los consensos técnicos. La investigación incorpora también encuestas que evidencian el escaso conocimiento ciudadano sobre los impuestos y la tendencia a delegar la carga tributaria en las grandes empresas, lo que refuerza la falta de legitimidad del sistema. En este sentido, el libro sostiene que el Estado peruano, limitado en capacidades y en apoyo social, enfrenta serias dificultades para financiar servicios públicos y avanzar hacia un sistema redistributivo. Esta reseña destaca la relevancia del texto como un aporte indispensable para comprender la relación entre tributación, poder y gobernabilidad en el Perú.

Palabras clave: institucionalidad, reforma tributaria, tributación.

¹ **Autor para correspondencia.** 0000-0002-1547-5004 | mcoaquiravar@unsa.edu.pe | Grupo de Investigación Sociedad, Política y Gobierno. Universidad Nacional de San Agustín. Arequipa, Perú.

REVIEW: REFORMS ON THE MARGINS: TAX POLICY, FRAGMENTED INTERESTS, AND INSTITUTIONAL WEAKNESS IN PERU

ABSTRACT

The book *Reformas en los márgenes* by Morel, Trivelli, Vázquez, and Mendoza analyzes Peruvian tax policy from a political economy perspective and argues that the central problem is not merely technical, but political and institutional. It shifts the focus from structural factors to the management of fragmented interests and institutional weakness. Throughout its chapters, the authors demonstrate that the country's low tax burden cannot be explained solely by informality or low productivity, but rather by a context of political fragmentation in which multiple actors block or distort reforms. The cases of the agro-export tax exemption and the anti-avoidance rule illustrate how short-term interests prevail over technical consensus. The research also incorporates survey evidence showing citizens' limited knowledge of taxation and their tendency to delegate the tax burden to large companies, which further undermines the legitimacy of the system. In this regard, the book contends that the Peruvian state, constrained by limited capacities and weak social support, faces serious challenges in financing public services and moving toward a redistributive system. This review highlights the relevance of the text as an indispensable contribution to understanding the relationship between taxation, power, and governance in Peru.

Keywords: institutional framework, tax reform, taxation.

Cómo citar:

Vargas Coaquira, M. V. (2025). Reseña a: Reformas en los márgenes. Política tributaria, intereses atomizados y debilidad institucional en el Perú. *WAYNARROQUE. Revista de Ciencias Sociales Aplicadas*, 4(2), 101–104. <https://doi.org/10.47190/rcsaw.v4i2.126>

RESEÑA

El libro *Reformas en los márgenes* constituye una contribución significativa al debate sobre la política tributaria en el Perú, abordándola desde la perspectiva de la economía política y del ejercicio del poder. Frente a los estudios que explican la baja recaudación tributaria mediante factores técnicos o estructurales, los autores desplazan el foco hacia el papel de los actores políticos, los intereses atomizados y las limitaciones institucionales que impiden configurar un sistema tributario eficiente, progresivo y redistributivo. De este modo, el libro se inscribe en la tradición de análisis críticos sobre el Estado peruano y sus capacidades, pero aporta un ángulo novedoso al situar la política fiscal como un espacio de pugna de intereses y transacciones coyunturales. Asimismo, permite ubicar la experiencia peruana dentro del panorama regional, al compararla con otros países que enfrentan desafíos similares en materia de recaudación.

Uno de los principales hallazgos es que la persistente baja presión tributaria (14,6% del PBI entre 2000 y 2020) no puede explicarse solamente por la informalidad o por los límites de la estructura productiva, sino sobre todo por la dinámica política. La evidencia presentada muestra que las

reformas tributarias suelen naufragar no porque los grandes grupos empresariales impongan su poder, sino porque prevalece una multiplicidad de actores con agendas particulares que operan en un escenario de fragmentación política. El Congreso es señalado como un espacio central en el que estas presiones atomizadas logran materializar medidas que, en muchos casos, reducen la recaudación, lo que podría explicar la dificultad de alcanzar reformas fiscales sostenidas y de largo plazo.

El análisis de casos específicos resulta esclarecedor. La exoneración tributaria a la agroexportación (1999-2020) evidencia cómo ciertos sectores logran mantener beneficios pese a la ausencia de impactos positivos verificables en el bienestar ciudadano. Por otro lado, la discusión sobre la norma antielusiva, introducida en 2012, revela las tensiones entre el Ejecutivo, la SUNAT, el Congreso y las empresas frente al temor de arbitrariedades, lo que limita las capacidades del Estado para enfrentar la evasión y la elusión. Ambos casos demuestran cómo los intereses fragmentados, más que la acción de poderes monolíticos, explican la inercia y las limitaciones de la política tributaria.

La obra no se limita al análisis de élites políticas y empresariales, sino que incorpora la perspectiva ciudadana a través de encuestas aplicadas por el Instituto de Estudios Peruanos. Los resultados son reveladores: más del 50% de la población no reconoce haber pagado impuestos indirectos como el IGV o el ISC, pese a que gravan la mayoría de los bienes y servicios de consumo cotidiano. Este desconocimiento revela una cultura tributaria débil y fragmentada. La obra enfatiza que, en el imaginario ciudadano, la responsabilidad de sostener el sistema recae en “otros”: grandes empresas, corporaciones extranjeras o los más ricos. Esta autopercepción refuerza el círculo vicioso de la baja recaudación, pues limita la construcción de consensos sobre la necesidad de una base tributaria más amplia y equitativa. En consecuencia, los intentos de reforma suelen carecer de respaldo social y político suficiente, condenándolos al fracaso.

Los autores sostienen que el modelo tributario peruano está marcado por tres características: (1) dependencia de los impuestos indirectos, que lo vuelven regresivo; (2) concentración de la recaudación en pocos contribuyentes, especialmente grandes empresas mineras; y (3) debilidad del Estado para ampliar la base tributaria y enfrentar presiones políticas. Esta combinación genera un sistema frágil que no logra financiar adecuadamente los servicios públicos ni cumplir un rol redistributivo.

La debilidad institucional se expresa tanto en el diseño como en la aplicación de la política tributaria. La SUNAT, pese a ser reconocida como una entidad relativamente sólida en el contexto latinoamericano, enfrenta restricciones de discrecionalidad y de respaldo político que limitan su capacidad de acción. El temor a la arbitrariedad, junto con la percepción de que la carga tributaria se concentra en un reducido número de actores y que la recaudación está excesivamente centralizada, alimenta resistencias que terminan reforzando el statu quo.

Los autores sitúan su investigación en el marco de episodios relativamente recientes que evidencian estas tensiones. Entre ellos, destacan la fallida reforma tributaria impulsada por Pedro Francke en 2021, cuyo fracaso ilustra cómo un proyecto técnicamente sólido puede colapsar al enfrentarse a múltiples frentes de oposición, y el debate sobre el “impuesto

solidario” durante la pandemia de la Covid-19, que desapareció rápidamente frente a la alternativa más expedita del endeudamiento público. Estos episodios muestran que, más allá de los diagnósticos técnicos, las reformas fracasan por la incapacidad de articular alianzas políticas y sociales en un escenario atomizado.

Reformas en los márgenes se erige como un texto fundamental para comprender la política tributaria en el Perú. Su principal mérito es desplazar el análisis desde los problemas técnicos hacia la dimensión política, mostrando que las reformas no se definen en función de consensos ideológicos o programáticos, sino de la transacción entre intereses dispersos y coyunturales. Este enfoque enriquece la literatura sobre tributación al vincularla con debates más amplios sobre gobernabilidad, debilidad estatal y fragmentación política.

No obstante, un desafío pendiente es articular este enfoque político con los problemas estructurales de la economía peruana, como la informalidad laboral y empresarial, la baja productividad y las brechas de desigualdad. Aunque el libro reconoce estos factores, el diálogo entre estructura y agencia podría enriquecerse más para construir propuestas integrales de reforma tributaria.

CONCLUSIÓN

En suma, la obra de Morel et al. constituye una referencia indispensable para investigadores, formuladores de políticas y actores sociales interesados en repensar la relación entre tributación, poder y desarrollo en el Perú. Al demostrar que las reformas tributarias se frustran no por falta de diagnósticos técnicos, sino por la dinámica de intereses atomizados y la fragilidad institucional, los autores invitan a reflexionar sobre la necesidad de construir un pacto tributario amplio, basado en legitimidad social, transparencia y gobernabilidad democrática. Además, la obra invita a analizar hasta qué punto una mayor capacidad recaudatoria podría traducirse en una mejor atención de los servicios sociales, considerando que el Perú se encuentra entre los países de América Latina con menor gasto público destinado a este ámbito. Este planteamiento abre un debate necesario sobre la relación entre esfuerzo fiscal, calidad del gasto y equidad social. Esta obra, por su rigor analítico y relevancia empírica, merece ser leída no solo como un diagnóstico, sino también como un llamado a repensar el rol del Estado y de la ciudadanía en la construcción de un sistema tributario más justo y sostenible. Lectura muy recomendada para gente vinculada a la gestión pública y el desarrollo social.