

JUEGOS DE PODER

POLÍTICA TRIBUTARIA Y LOBBY EN EL PERÚ, 2011-2017

Francisco Durand



OXFAM

JUEGOS DE PODER

POLÍTICA TRIBUTARIA Y LOBBY EN EL PERÚ, 2011-2017

Francisco Durand



OXFAM



Francisco Durand es profesor principal de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y coordinador de la Sección Política y Gobierno del Departamento de Ciencias Sociales de esa casa de estudios. Anteriormente fue profesor principal de Ciencia Política en la Universidad de Texas. Cuenta con numerosas publicaciones en el Perú y el exterior sobre la proyección de los empresarios a la política, y es considerado un experto en grupos de poder económico y captura del Estado. Sus libros más recientes son *Los Romero: fe, fama y fortuna* (2015); *Cuando el poder extractivo captura el Estado: Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú* (2016); *Peru. Elite power and political capture* (2017).

JUEGOS DE PODER. POLÍTICA TRIBUTARIA Y LOBBY EN EL PERÚ, 2011-2017

Primera edición e impresión: Junio 2017

Tiraje: 1.000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-05785

ISBN N° 978-612-46622-8-7

AUTOR: Francisco Durand

ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN: Emilio Salcedo • COORDINACIÓN Y PRODUCCIÓN DEL INFORME: Equipo de políticas y campañas de Oxfam en Perú • CORRECCIÓN DE ESTILO: Rosario Rey de Castro • ILUSTRACIÓN DE PORTADA E INTERIORES: MMT • DIAGRAMACIÓN: Jorge Kajatt • IMPRESIÓN: Tarea Asociación Gráfica Educativa (Psje. María Auxiliadora 156-164 Breña, Lima - Perú)

©Oxfam

©Oxfam América Inc.

Calle Diego Ferré 365, Miraflores, Lima - Perú

<http://peru.oxfam.org>



oxfamenperu



oxfamenperu

Las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor.

SIGLAS

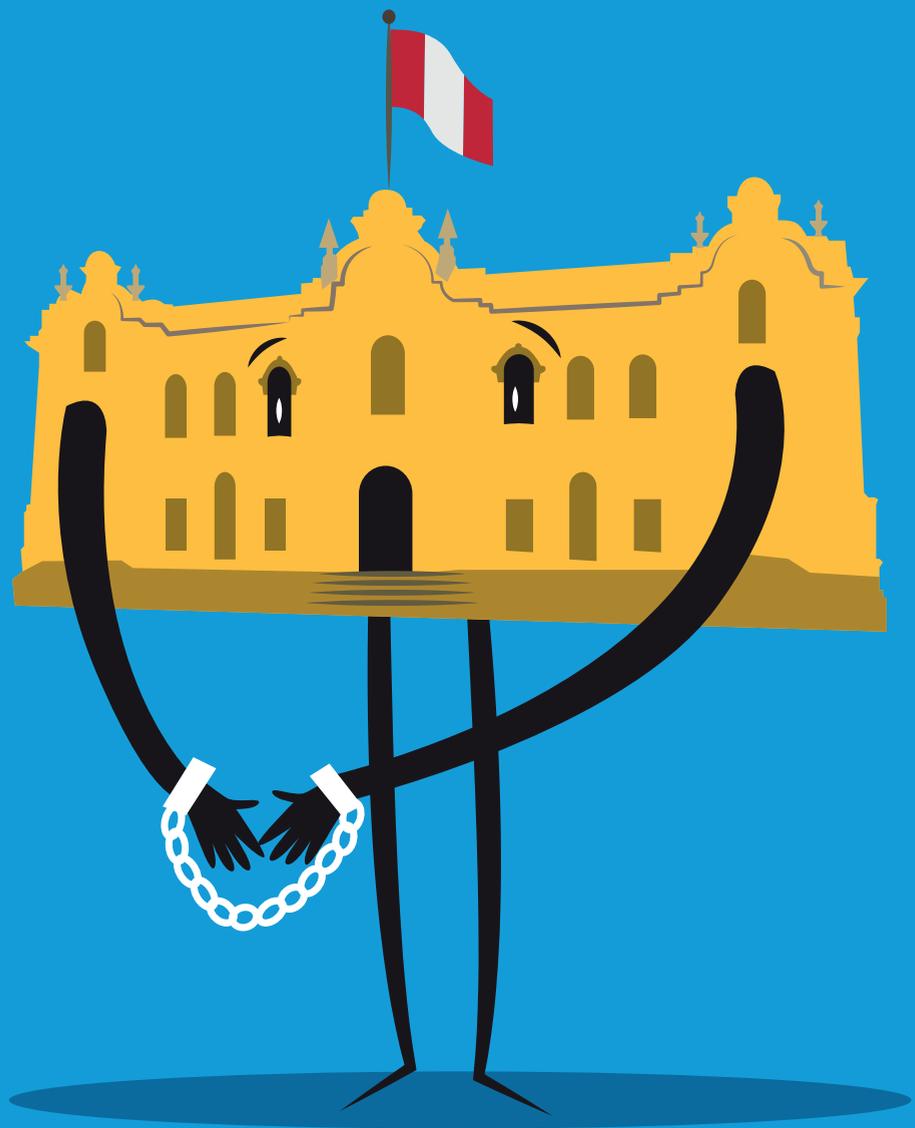
- BCRP Banco Central de Reserva del Perú
- BEPS (Plan) Base Erosion and Profit Shifting
- BVL Bolsa de Valores de Lima
- CADE Conferencia Anual de Ejecutivos
- CCL Cámara de Comercio de Lima
- CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CIAT Centro Interamericano de Administración Tributaria
- CIPER Centro de Investigación Periodística
- CONFIEP Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
- DL Decreto Ley
- DU Decreto de Urgencia
- EE. UU. Estados Unidos de América
- FIGE Facilitación de la Inversión y Generación de Empleo
- IGV Impuesto General a las Ventas
- IPE Instituto Peruano de Economía
- IR Impuesto a la Renta
- MEF Ministerio de Economía y Finanzas
- MSCI Morgan Stanley Capital International
- OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- ONG Organización No Gubernamental
- PBI Producto Bruto Interno
- RPP Radio Programas del Perú
- SNI Sociedad Nacional de Industrias
- SUNAT Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
- UIF Unidad de Inteligencia Financiera



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
Captura política y leyes tributarias: cómo y por qué estudiarlas	11
Contexto decisivo	15
PARTE I. LAS “REFORMAS REACTIVADORAS” DE HUMALA	23
Las “reformas reactivadoras” 2014-2015 y las normas tributarias	24
La Ley 30296 y la rebaja del Impuesto a la Renta	37
La Ley 30341 y la suspensión del impuesto a las ganancias de capital	45
PARTE II. LAS MEDIDAS TRIBUTARIAS DE KUCZYNSKI	54
Un entorno particular	55
La campaña	56
El primer gabinete	58
Facultades extraordinarias	61
CONCLUSIONES	64
ANEXO METODOLÓGICO. ¿CÓMO ESTUDIAR CASOS DE CAPTURA CORPORATIVA?	72

INTRODUCCIÓN



Las normas tributarias adoptadas al final del gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) e inicios del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2021) son materia de estudio en el presente trabajo. Tales políticas públicas se caracterizan por cambiar el sistema de impuestos y alterar las funciones y capacidades de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), la entidad encargada de recolectar los tributos. Se trata de decisiones que determinan quiénes pagarán los impuestos, carga que puede ser más pesada para los que menos tienen y más ligera para los más ricos, incidiendo por tanto en la justicia fiscal. Por eso es importante y necesario explicar el proceso que sigue la toma de este tipo de decisiones e identificar a los actores que más influyen en él. El análisis forma parte de los estudios de “captura del Estado”, en la medida que evidencia que las élites económicas ejercen una influencia desmedida en las políticas públicas.

Para entender estas decisiones tributarias, consideremos primero las diferencias entre los gobiernos de Humala y Kuczynski debido a la situación del país al momento que son elegidos (bonanza y posbonanza), a la cambiante relación Ejecutivo-Legislativo (Kuczynski, al contrario de Humala, empezó operando con un Congreso con mayoría fujimorista y minoría oficialista), y a la manera como cada gobierno concibe y ejecuta sus objetivos de Estado (ambos coinciden en estimular la oferta priorizando las grandes inversiones privadas, pero tienen propuestas diferentes para lograrlo).

No obstante, las medidas tributarias responden a una misma lógica de influencias (donde claramente las grandes corporaciones tienen mejores niveles de acceso y mayor poder) y se dan en un escenario fiscal restrictivo de fin de la bonanza. En el 2014, la tasa de crecimiento del PBI bajó tras la caída de los precios de las materias primas de exportación, situación que llevó a los dos gobiernos a insistir en “estimular las inversiones” con medidas promocionales y amnistías de abierto apoyo a los inversionistas privados. Asimismo, ambos gobiernos tomaron medidas en un periodo posbonanza exportadora, en el que se produjo un déficit fiscal y bajó la recaudación.

Cuando hablamos de las influencias y la toma de decisiones, es importante remarcar que no nos referimos solo de los *lobbies*, sino al hecho de que en ambos gobiernos los principales puestos del gabinete han sido ocupados por técnicos y empresarios vinculados a las empresas más grandes del país. Todos ellos, y gran parte de la burocracia con la que operan (por el predominio

ininterrumpido del pensamiento pro libre mercado desde 1990), comparten la idea de que el Estado debe dar prioridad a la promoción de las grandes inversiones privadas. Sin embargo, mantener o insistir en este propósito no es siempre posible, pues depende a veces de la opinión pública (voluble por naturaleza), y también tiene riesgos políticos, porque quienes deciden las políticas públicas comienzan a trabajar en un contexto de menor tolerancia a los *lobbies* y mayor cuestionamiento a los privilegios e influencias de las élites económicas. Pero si las decisiones se toman rápidamente, sin mayor debate mediático y parlamentario, y con un público que no conoce quién gana y quién pierde, ni cuál es su costo/beneficio, pueden pasar desapercibidas. En este silencio, el juego de poder en las sombras favorece los intereses corporativos y a la clase política que los apoya.

Las medidas surgen en un contexto de fuerte campaña mediática impulsada por personas e instituciones estrechamente ligadas a la élite económica corporativa, es decir, a los grandes intereses económicos. En general, la prensa (concentrada en dos grupos de poder) apoya y defiende la política de Estado de promover las grandes inversiones y liberarlas de “obstáculos”, entre ellos las regulaciones. Estas normas emanan del Ejecutivo y se aprueban expeditivamente en el Congreso. Se trata de decretos legislativos (lo que supone que el Congreso apruebe facultades extraordinarias para emitirlos), decretos de urgencia (medidas extraordinarias en materia económica y financiera), y proyectos “con carácter de urgencia” preparados por el Ejecutivo y presentados al Legislativo, que es una manera como el Legislativo cede funciones al otro poder.¹ La extensión de esta práctica legislativa se debe a que tanto el Ejecutivo como buena parte del Legislativo comparten la ideología de mercado, base común que los empuja a ceder con mayor facilidad, a veces ciegamente, a las presiones de los grandes intereses económicos. Claro, siempre y cuando no estén amenazadas sus posiciones políticas (léase su permanencia en los cargos, su poder de decisión) y no se complique la situación fiscal.

1 La captura política es facilitada por rasgos del propio sistema político, donde destaca la tradición de emitir decretos (“decretismo”) y de otorgar excepciones (“excepcionalismo”). En teoría, las facultades extraordinarias deben darse en situaciones excepcionales, pero todos los gobiernos recurren a ellas regularmente, como los de Humala y Kuczynski, sobre todo al inicio de sus gestiones.

Entonces, el uso de mecanismos privados de influencia sobre las políticas públicas se refuerza con la tradición y la práctica “decretista” (y su *modus operandi* silencioso) así como el intervencionismo jurídico que promueven los neoliberales.²

Estamos frente a un cuadro complejo de intervencionismo jurídico-tributario, en el que determinados actores privilegiados —la élite económica corporativa—, con apoyo de los grandes medios de comunicación de masas, logran una “influencia desmedida” en el Estado, aunque en un contexto más volátil y riesgoso. La hipótesis es que los elementos comunes de los gobiernos de Humala y Kuczynski —contexto de influencias desde la sociedad hacia el Estado, composición del gobierno (captura política) e ideas que guían sus acciones y determinan sus prioridades (captura cognitiva)— predominan por sobre sus diferencias. Para comprobar esta hipótesis, estudiamos las medidas tributarias de ambos gobiernos, analizando cómo se agendaron y aprobaron, qué carácter tienen y si contribuyen o no a la justicia fiscal.

Del gobierno de Humala estudiaremos la suspensión de la Norma XVI del Código Tributario o Norma General Anti Elusión, que formó parte de la Ley 30230 emitida el 12 de julio del 2014, cuyo título oficial es “Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país”.³ Es importante porque se trata de una “ley ómnibus” que incluye un paquete con múltiples efectos (tributarios, institucionales, ambientales) en los tres niveles de gobierno (central, nacional, local). Es también la primera de una serie de “reformas reactivadoras” impulsadas en un momento de evidente caída del crecimiento, que marcó el fin de la bonanza exportadora del periodo 2002-2013. Entre el 2014 y el 2017 la tasa de crecimiento ha ido decayendo paulatinamente.

Las otras medidas analizadas de igual o similar corte son la Ley 30296, “Ley que promueve la reactivación de la economía”, aprobada el 31 de diciembre del 2014, y la Ley 30341, “Ley que fomenta la liquidez e integración del mercado de valores”, aprobada el 12 de septiembre del 2015.

2 El presente trabajo es un ejemplo de lo que Laval y Dardot califican como “intervencionismo jurídico”, práctica que es propia de los neoliberales, quienes desde 1990 ocupan el Estado peruano. Este intervencionismo se entiende como la propensión a pedir o exigir constantes reformas para estimular la oferta, es decir, considerar a los inversionistas como los actores centrales de la economía. Véase Christian Laval y Pierre Dardot, *La nueva razón del mundo: ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: GEDISA, 2013, p. 71.

3 Esta ley ha sido analizada en toda su complejidad en Francisco Durand, *Cuando el poder extractivo captura el Estado: Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima: Oxfam, 2016.

Las leyes 30230 y 30296 integraron el paquete de las reformas reactivadoras, mientras la Ley 30341 surgió como una reacción ante un problema de calificación de la bolsa limeña por clasificadoras internacionales, aunque responde a la misma dinámica de presiones y repite en lo esencial la lógica decisoria, razón por la cual la incluimos en un mismo proceso de influencias.

Finalmente, también son objeto de evaluación la reforma tributaria propuesta durante la campaña electoral del partido Peruanos por el Cambio en las últimas elecciones generales del 2016, las declaraciones de los ministros una vez nombrados (en particular Alfredo Thorne, del Ministerio de Economía de Finanzas, MEF) sobre la Norma XVI, las propuestas de “reformular” la administración tributaria y, por último, el pedido y eventual delegación de facultades extraordinarias concedidas por el Congreso a fines de agosto del 2016 por noventa días y que contienen diversas propuestas tributarias.

Siguiendo la práctica “decretista” ejercida por todos los gobiernos para legislar en materia económica y financiera, el gobierno de Kuczynski buscó prioritariamente acelerar la inversión privada y elevar la productividad del sector privado. Se emitieron un total de 112 decretos leyes, de los cuales 65 (73%) apuntaban a la reactivación económica y la formalización de las pequeñas y medianas empresas.

CAPTURA POLÍTICA Y LEYES TRIBUTARIAS: CÓMO Y POR QUÉ ESTUDIARLAS

La teoría de la captura política (referida a la proyección de las principales corporaciones al poder del Estado) es particularmente pertinente para estudiar el caso peruano, porque relaciona la creciente desigualdad global (y la falta de justicia fiscal) con el acceso rápido y preferencial y la desmedida influencia de las grandes empresas como actores económicos.⁴

La captura política o alta influencia de las élites económicas es tema de análisis en muchos países y objeto de encuestas de opinión.⁵ Un estudio reciente de la Universidad de Princeton comprueba que las decisiones

4 Oxfam America, “Expert Event on Political Capture and Inequality”, Oxfam America: Washington, D. C., 27-28 de enero del 2016. Global Witness “Developments in the Field of Corporate Capture and Company Ownership Transparency”.

5 Para un recuento de la producción intelectual sobre el tema en las últimas décadas, consúltese John Crabtree y Francisco Durand, *Perú: élites del poder y captura política*. Lima: Red para las Ciencias Sociales, 2017.

de gobierno en los Estados Unidos de América (EE. UU.) no responden a las mayorías sino a las minorías económicas privilegiadas.⁶ Por su parte, Thomas Picketty, el principal teórico de la desigualdad económica global, afirma que en América Latina “la desigualdad puede llevar a la captura de las instituciones políticas”.⁷ Asimismo, numerosos estudiosos de la región han discutido el fenómeno de la captura y sus expresiones en cada país, siendo el Perú uno de los casos donde este fenómeno se manifiesta con particular fuerza.⁸ En cuanto a la opinión pública global, una encuesta realizada en seis países (España, Brasil, India, Sudáfrica, Reino Unido y EE. UU.) muestra que la mayoría de la gente cree que las leyes favorecen a los ricos (en España el porcentaje llega al 80%). Una encuesta de Oxfam entre personas de bajos ingresos en los EE. UU. revela que el 65% piensa que el Congreso aprueba leyes que benefician predominantemente a los ricos.⁹ Anotamos que el concepto que mejor explica esta tendencia es el de captura política.

Siguiendo estas discusiones, podemos afirmar que la captura política resulta de las mayores capacidades materiales e influencias sobre el Estado y la sociedad que tienen ciertos actores considerados “poderes fácticos”, entre los cuales destaca hoy la gran corporación (en la forma de empresa multinacional o grupo de poder económico nacional) dirigida por una pequeña pero poderosa y organizada (social y profesionalmente) élite. La captura ocurre cuando las élites corporativas activan sus ingentes

-
- 6 De acuerdo con Brendan James, quien comenta este estudio: “The central point that emerges from our research is that economic elites and organized groups representing business interests have substantial independent impacts on U.S. government policy”. Recuperado de <http://talkingpointsmemo.com/livewire/princeton-experts-say-us-no-longer-democracy> [acceso: octubre del 2016].
- 7 Declaraciones de Thomas Picketty en Chile, publicadas por el Centro de Investigación Periodística (CIPER) el 14 de enero del 2015. Recuperadas de <http://ciperchile.cl/2015/01/14/piketetty-la-desigualdad-puede-llevar-a-la-captura-de-las-instituciones-politicas/> [acceso: 6 de octubre del 2016].
- 8 Mario A. Membreno, *Qué se entiende por captura del Estado*. Colección Ética e Integridad en el Desarrollo. Tegucigalpa: Consejo Nacional Anticorrupción, 2007; Luis Jorge Garay, “La reconfiguración cooptada del Estado: Más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado”. Bogotá, 2008; Susana Calvo, “El Estado capturado”, *Encrucijadas*, 19, 2002; Juan Alberto Fuentes Knight, “State Capture and Fiscal Policy in Latin America”, *Plaza Pública*, 2016; Guido Di Tella Memorial Lecture [Juan Alberto Fuentes, Ministro de Finanzas de Guatemala], 13 de mayo del 2016. Para el caso peruano, véase José I. Távara, “La regulación del poder de mercado y la transición a la democracia”. En John Crabtree (Ed.), *Construir instituciones*. Lima: CIUP, IEP y PUCP, 2006, pp. 211-236; y Francisco Durand, “El debate sobre la captura del Estado peruano”. En *Perú Hoy. La gran continuidad*. Lima: Desco, 2012, pp. 19-56.
- 9 Rightingfinance, “Civil and Political Rights in Tax Policy”. Washington, D. C.: Center of Concern, 2016; y Oxfam, “Working for the Few: Political Capture and Economic Inequality”, Briefing Paper 178, enero del 2014.

recursos, redes de influencia y soporte profesional (estudios de abogados, consultoras tributarias y contables, empresas de publicidad y de manejo de imagen) para ejercer “influencia desmedida” sobre un sistema político que les brinda ventajas. La captura se apoya en el uso de ciertos instrumentos de “influencia desmedida” para “dictar leyes” (financiación de campañas, *lobbies* y uso de la “puerta giratoria” entre las élites y el Estado en puestos claves) en algunas oportunidades (dependiendo de qué objetivos tienen los actores corporativos), pudiendo dar lugar a una “influencia indebida” (sobornos) para “comprar leyes”. Los instrumentos de influencia desmedida son legales mientras que los de influencia indebida son ilegales. El caso del escándalo Lava Jato y la empresa constructora brasileña Odebrecht revela que ambos instrumentos se pueden combinar. De hecho, esta empresa ha recurrido al soborno de diferentes gobiernos peruanos, ha financiado campañas (la de Humala en particular) y ha usado diversos mecanismos de “llegada” a los más altos niveles del Estado.

Cuando las corporaciones modernas emplean estos mecanismos por un periodo largo, se desarrolla un sistema de captura del Estado. La captura es por lo tanto un fenómeno que se centra en el Estado y en instancias específicas de este actor principal (sobre todo en el aparato económico del Ejecutivo), donde influyen para “dictar leyes” de modo regular. Se trata entonces de la proyección de actores que manejan grandes recursos para influir o incluso penetrar instancias claves que diseñan, aprueban y ejecutan determinadas medidas de política pública que tienen que ver con sus intereses materiales. Para eso financian campañas, usan la “puerta giratoria” (donde influye la financiación), entre otras herramientas, lo que les permite mayor acceso e influencia en relación a otros actores. El complemento son los *lobbies* y las campañas mediáticas cuando necesitan “hacer presión” desde afuera para lograr ciertas medidas o desactivar otras. Todo ello requiere experiencia política.

En este trabajo aplicamos la teoría de la captura a casos tributarios para discutir su impacto en la justicia fiscal. Por tratarse de un juego de poder en las sombras, algunos de estos mecanismos son más visibles que otros, pero están relacionados y apuntan a un objetivo común que termina siendo evidente: la influencia desmedida en políticas públicas para conseguir privilegios, influencia que, ciertamente, está mediada por consideraciones de cálculo político de los gobernantes que determinan márgenes de maniobra. El punto clave, sin embargo, es que no existe ningún otro grupo social que siquiera se acerque a los niveles de influencia corporativa sobre el Estado.

La metodología que mejor se aplica a estos casos de influencia desmedida es el *process tracing analysis* (seguimiento de procesos), utilizada en estudios anteriores de captura referidos a la Ley 30230.¹⁰ Esta metodología propone realizar un seguimiento sistemático de actores que se evidencian en determinados eventos, y también de las respuestas del Estado a sus presiones (mediadas por la lógica del poder y consideraciones políticas de coyuntura). Estos eventos se presentan en una *línea de tiempo* y, al estar enlazados, permiten ver el proceso de influencia y toma de decisiones de conjunto. Advertimos que la captura no implica afirmar que se trata de una influencia total o definitiva en la medida que está mediada por razones de cálculo político, racionalidades tecnocráticas y lógica de gobierno, y las acciones o reacciones de otros actores sociales, es decir, por factores que definen correlaciones de fuerzas y capacidades de decisión que le interesan primeramente a los políticos. Las tres leyes antes mencionadas dictadas por el gobierno de Humala y el Congreso, y las declaraciones y planes sobre “reforma tributaria” del gobierno de Kuczynski, son representativos del problema que estamos analizando por ser gobiernos fuertemente influidos por los grandes intereses privados.

La tributación echa más luces sobre los beneficiarios de las medidas que cualquier otro campo de las políticas públicas, pues indica quién paga qué impuestos y si ello contribuye o no a una mayor equidad y transparencia; en otras palabras, quiénes ganan más en un juego de poder de acceso e influencia fuertemente asimétrico. No sorprende entonces que varios estudios de captura política en diversos continentes se centren en temas tributarios.¹¹ Los casos seleccionados en esta investigación nos permiten ilustrar la lógica de captura de manera suficientemente clara (al punto de superar la opacidad o “caja negra” que caracteriza el proceso de toma de decisiones), y “atar cabos” para relacionar decisiones, actores y contexto, temas que las Ciencias Sociales han discutido e hipotetizado pero que no siempre se han preocupado en demostrar.

10 David Collier, “Understanding Process Tracing”, *PS, Political Science*, 44(4), 2011, pp. 823-830.

11 Un informe de Oxfam Kenya argumenta que: “The influence of the wealthy on the tax policy comes at a heavy cost to the average citizen. As the tax base is eroded by the tax policies skewed that favour of the wealthy, Kenya is forced to shift the tax burden to the less wealth and the poor. The result of this shift is an increase in the gap between the rich and the poor”. Oxfam Kenya, “An analysis of how power and influence operates in Kenya: A Case Study of Tax Inequalities”, abril del 2016, p. 5.

CONTEXTO DECISIVO

La toma de decisiones por el gobierno ocurre en un determinado contexto de influencias que requiere ser dibujado para situar los árboles en el bosque. Hay que seguir la pista desde que se inicia una dinámica de influencia, hasta que culmina en decisiones de política pública que permiten discutir la captura.

En primer lugar, como se deduce de lo afirmado líneas arriba, la influencia de las élites económicas corporativas sobre la clase política es un factor clave. Es básicamente resultado de su peso en la economía por liderar la producción de bienes y servicios en sus ramas más rentables. Este peso le da una categoría de poder fáctico, probablemente el más importante del país. Aquí también intervienen sus conexiones sociales y la imagen de “respeto” como gran poder o destacados casos de éxito, combinándose lo objetivo con lo subjetivo para magnificar sus niveles de influencia.

En segundo lugar, estas influencias operan en el marco de un modelo económico de capitalismo permisivo (una versión neoliberal extrema en el caso peruano) que pone el énfasis en la promoción de grandes inversiones antes que en la regulación y la justicia social. Al actuar en este contexto desde 1990 (fecha del cambio de modelo económico), las élites corporativas se vuelven cada vez más fuertes al concentrar más el poder económico mediante fusiones y adquisiciones que no son reguladas, proceso que ocurre en todas las ramas, incluyendo los medios de comunicación de masas.

En tercer lugar, las élites corporativas, a diferencia de otros actores sociales, pueden movilizar con gran rapidez sus vastos recursos y conexiones para ejercer influencia usando varios mecanismos silenciosa o ruidosamente. Cabe recordar que, por estar en constante fortalecimiento material desde 1990 en adelante, las élites corporativas han aprendido a movilizar sus recursos de manera muy efectiva mediante la financiación de campañas y el *lobby* (lo que les permite acceso e influencia a altos niveles, incluso que el nombramiento de puestos claves en el aparato de Estado esté siempre en manos de “tecnócratas” pro libre mercado) y de campañas en los medios de comunicación de masas.

En cuarto lugar, el sistema político, en particular el sistema de partidos, también es una pieza importante del contexto. Numerosos partidos nacionales y regionales están organizados alrededor de un caudillo, no tienen

bases ideológicas ni estructuras partidarias y su principal preocupación es ganar las elecciones. Estos partidos son relativamente fáciles de influir por el poder corporativo con financiación electoral y *lobbies*. Por lo demás, la gran mayoría está de acuerdo con la ideología de mercado. Por eso le resulta tan sencillo a los gobiernos procorporativos legislar por decreto para “incentivar las inversiones”, priorizando las medidas promocionales antes que las regulatorias.

En quinto lugar, a las élites económicas también se les hace más fácil operar en un país donde la sociedad civil es débil, cuenta con pocos recursos y está pobremente organizada e informada: tiene voto pero no voz. El voto se controla con la financiación de campañas para elegir a un gobierno. Cuando este gobierno electo legisla en materia tributaria, como las mayorías son poco conocedoras de la administración tributaria y del sistema de impuestos, suele primar el interés corporativo. La concentración del poder en “la cúspide” de la pirámide social se refuerza porque “la base” no puede contrarrestar esta influencia desmedida (salvo en casos de protesta intermitente, cuando actúan como masas movilizadas).¹²

En este contexto se configura una relación de fuerzas asimétrica a nivel nacional (que se expresa con mayor intensidad aun a nivel regional y local) que es, en buena medida, por lo menos en el Perú, un reflejo de lo que ocurre a escala global debido al fortalecimiento de las empresas multinacionales y la dificultad del Estado para informarse sobre sus actividades y regularlas. Esta asimetría global, que no puede ser ignorada en las recomendaciones de “gobernabilidad” en tanto que las llamadas buenas prácticas no alteran las asimetrías entre actores, ha generado diversas reacciones. En efecto, personalidades y organizaciones de la sociedad civil global, entre las que destacan las ONG globales, critican este ordenamiento e intentan revertirlo. Crítica que se acentúa hoy ante el incremento de la desigualdad por razones de ventaja o abuso tributario de las multinacionales, el aumento de la brecha de sueldos y salarios, y por procesos políticos de crítica a la City (el centro financiero de Londres), Wall Street (Nueva York) y Bruselas (sede de la Unión Europea). La presión es fuerte. Incluso organizaciones como el

12 Popularmente, e incluso en sus propios círculos, se define a estas élites económicas corporativas como “los que mandan”, “los dueños de la pelota”, “los que se la llevan toda”. Si bien existe esta percepción del poder, no se conocen los mecanismos que lo activan. Los estudios de captura de este tipo, anclados en la realidad y documentados hasta donde es empíricamente posible, iluminan “el cómo” de los procesos de influencia.

Fondo Monetario Internacional, que ha promovido normas que “liberan al mercado” (pero lo dejan en manos de las grandes corporaciones), hablan de una “globalización inclusiva”, “con rostro humano” y no una basada en el frío cálculo de la ganancia y la “planificación tributaria” que permite reducir el pago de impuestos a las grandes corporaciones. Recientemente, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE (club de ricos al cual el Perú aspira entrar, aunque está atrasado en el cumplimiento de muchos de los requisitos) han acordado desarrollar un Plan BEPS (Base Erosion and Profit Shifting, por sus siglas en inglés) para fiscalizar mejor a las multinacionales que erosionan la base fiscal usando múltiples empresas y transfiriendo ganancias a paraísos tributarios.

El Perú se ha insertado en esta globalización favorable al poder de las corporaciones de manera bastante acrítica, constituyendo un ejemplo extremo de Estado que pierde capacidades y funciones, y que cede fácilmente a las presiones de los grandes inversionistas nacionales y extranjeros. En el país, las multinacionales y sus aliados peruanos pugnan constantemente por protecciones jurídicas, por impedir regulaciones y sanciones y por lograr un régimen tributario más favorable a sus exigencias de aumento de la tasa de ganancia. Estos factores marcan el contexto general de influencias nacionales y globales donde ocurren los eventos que vamos luego a identificar. En este marco, los intentos de formar parte de la OCDE y cumplir a regañadientes o parcialmente con ciertas normas de fiscalización y transparencia, indican cuán importantes son las fuerzas externas para darle un poco más de institucionalidad y capacidad regulatoria al Estado, fuerzas que tienen altos niveles de influencia que deviene de los acuerdos internacionales, lo que contrarresta los esfuerzos por limitar la acción del Estado frente a los grupos de poder económico nacionales y las corporaciones multinacionales.

Para empezar el análisis del proceso de toma de decisiones en materia tributaria, es necesario dar cuenta del contexto político-electoral durante los dos gobiernos bajo estudio. Entre fines del gobierno de Humala e inicios del gobierno de Kuczynski hay una constante: la desaceleración económica. Con Humala, las élites del poder económico lograron influir en los nombramientos de puestos claves en el aparato de Estado durante el periodo 2001-2016, sobre todo en el MEF y la SUNAT. Este patrón de nombramientos no sorprende ya que es una práctica habitual en los organismos principales del Estado. Tanto el presidente del Banco Central

de Reserva del Perú (BCRP), Julio Velarde,¹³ como el ministro de Economía y Finanzas, Luis Miguel Castilla (y su sucesor, Alonso Segura, quien ingresó al Ministerio con Castilla y fue promovido por él), provenían de las mismas canteras: organismos financieros internacionales y grandes corporaciones, a veces con carrera en ambos. La Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y también la prensa concentrada (grupo El Comercio) insistieron en que sus nombramientos eran esenciales “para darles seguridad a los inversionistas”.¹⁴ Para la SUNAT, el gobierno de Humala eligió a Tania Quispe el 2011 (quien permaneció hasta agosto del 2015). Quispe era especialista en precios de transferencia de la consultora financiera y contable Deloitte Perú, pero además es prima de la ex primera dama, Nadine Heredia, parentesco que implica un matiz diferente a los otros casos, pero que no anula el denominador profesional y de intereses común.

Al nombrarse a estas personas provenientes del universo procorporativo y pro libre comercio en los organismos económicos claves, se estaba facilitando el acceso y la influencia de los grandes intereses económicos. Como cabezas de aparatos burocráticos, pueden conducirlos en una determinada dirección.

En el caso de Kuczynski, la lógica de las influencias privadas en asuntos públicos es incluso más marcada. A diferencia de Humala (un militar con ideas progresistas y que durante su campaña apoyó las causas sociales, aunque luego las hizo a un lado, empezando con los nombramientos arriba señalados), Kuczynski está íntimamente ligado a los poderes económicos globales (organismos financieros internacionales, multinacionales y dirige y posee fondos de inversión en Miami)¹⁵ y tiene algunos intereses en el Perú. Kuczynski, cabe anotar, era parte del Consenso de Washington, el grupo de expertos que proponía fórmulas de privatización de los activos estatales, el apoyo a la inversión extranjera y el libre mercado.¹⁶ Este presidente

13 Velarde empezó el 2006 con el gobierno de García y ha continuado sirviendo con Humala y Kuczynski.

14 Sobre el MEF y sus ministros, véase Carlos Bedoya, *Poder e inversión en el Perú 2011-2016. Actores, prioridades e intereses*. Cuaderno Globalización con Equidad n.º 8. Lima: Red Peruana por una Globalización con Equidad, 2016, pp. 56-57.

15 Westfield Capital y Westfield Financial Advisors, Latin America Enterprise Fund Managers y Florida Bayshore Properties.

16 John Williamson y Pedro Pablo Kuczynski (Eds.), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, D. C.: Peterson Institute for International Economics, 2003.

empresarial-tecnocrático tiene además larga experiencia de gobierno. Fue ministro de Energía y Minas en el segundo gobierno de Belaunde (1980-85) y ocupó dos veces el MEF durante el gobierno de Toledo, pasando luego a ser premier (2001-2006). Asimismo, como empresario y especialista había sido cuestionado y acusado de haber realizado *lobbies* en el Estado peruano antes y después de ser ministro. Al llegar a la presidencia, tenía reputación de “lobista” entre sus opositores y detractores.¹⁷ Por lo tanto, las élites económicas corporativas no requirieron ejercer presión sobre los nombramientos como ocurrió con el “nacionalista” Humala. Kuczynski nombró en el MEF a Alfredo Thorne, proveniente de la banca internacional de inversiones. En la SUNAT nombró a Víctor Shiguíyama, consultor del Banco Interamericano de Desarrollo y empresario.¹⁸ Fernando Zavala, nombrado premier, venía de dirigir la Corporación Backus, una de las industrias más grandes del país, reforzando el perfil empresarial del gabinete.

Como se puede apreciar, el patrón de nombramientos se repite en los dos gobiernos estudiados (en realidad es típico desde 1990) y no muestra señales de haber sido alterado. A pesar de la variación de administraciones según el ciclo político-electoral, el Estado recluta invariablemente personal del más alto nivel de las mismas canteras, y mantiene el predominio de las ideas a favor del mercado entre su burocracia. Todo esto configura un contexto de influencias favorable a las élites económicas corporativas porque conlleva un privilegio y les da ventaja y desfavorable a otros actores.

El contexto económico en el que se promulgan las leyes tributarias que analizamos está marcado por crecientes dificultades fiscales, aunque sin llegar a configurar un panorama de crisis. En este contexto se activan demandas corporativas de varios tipos, que en la mayoría de los casos encuentran eco entre las altas autoridades cuando se ven presionadas (silenciosa o ruidosamente) por las élites económicas. Cuando estas

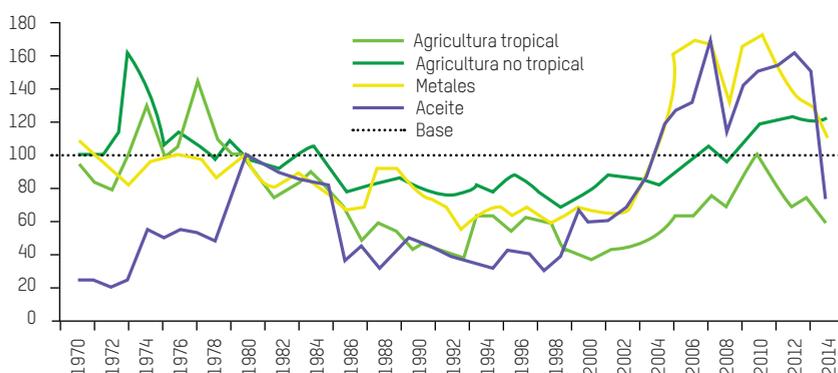
17 Sobre el *lobby* de Kuczynski en la empresa eléctrica Edelnor, que fue auditada por SUNAT el 2001 poco antes de la toma de mando de Toledo, y sus acciones como ministro nombrado y en funciones, véase Francisco Durand, *La mano invisible en el Estado*. Lima: Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos, 2010, pp. 192-195. El congresista Manuel Dammert ha señalado a Kuczynski como un lobista vinculado a los hermanos Hunt de Hunt Oil (EE. UU.). Véase también “El inocultable lobby de Kuczynski” en <http://www.laprimera.pe/el-inocultable-lobby-de-Kuczynski/>

18 El hecho de que Shiguíyama fuera asesor de Keiko Fujimori y miembro de su partido sugiere que su nombramiento fue parte de una negociación con esta fuerza política o un intento por tender un puente para lograr su apoyo en ciertas cuestiones, sobre todo las económicas, lo que en efecto, por estas y otras razones (como el coincidir en la ideología de mercado), ha ocurrido a inicios de su gobierno.

logran sus objetivos, la sociedad civil puede reaccionar cuestionando sus influencias y privilegios o rechazando las medidas. El principal dato del contexto económico es la caída de los precios de los *commodities*, cuyo impacto en el caso peruano es importante debido al peso del sector extractivo-exportador, en particular los minerales.

La caída de los términos de intercambio que se ilustra en el gráfico 1, ya evidente en el 2014, indica el fin del superciclo iniciado el 2002 y el comienzo de una fase de desaceleración.

Gráfico 1
Caída de los precios de las materias primas de exportación



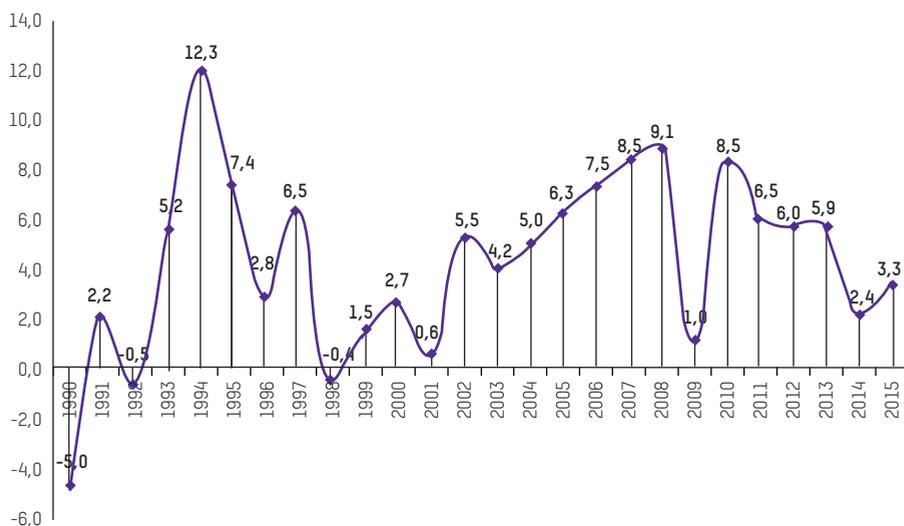
Fuente: José Antonio Ocampo y Mariangela Parra, "The Terms of Trade for Commodities since the Mid-Nineteenth Century", *Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 28(1), 2010, pp. 11-43.

Este *shock* externo negativo (al que se añade el retiro de capitales y menos recursos financieros porque migran a otros mercados mundiales, y la revalorización del dólar que genera inestabilidad monetaria) incide principalmente en la caída de la inversión privada, nacional y extranjera. Hay una correlación entre la caída de los términos de intercambio y la caída de la inversión privada para el 2014, tendencia en la que inciden principalmente las megainversiones extractivas y también aquellas del sector financiero-industrial-comercial que opera en el ámbito urbano y que en parte dependen del dinamismo del mercado de materias primas.

El gobierno de Humala incurre en un mayor gasto público en un contexto de desaceleración económica, situación que va acentuándose progresivamente al final de su gobierno y comienzos del siguiente, y que genera preocupaciones por la baja recaudación y el aumento del déficit fiscal. En el Perú, esta desaceleración, y sus efectos fiscales, no es tan fuerte como en otros países de la región. Para el periodo 2014-2016, las cifras de empleo y consumo hacen evidente que la economía urbana, donde vive gran parte de la población, y la economía rural-provincial, que gozó antes de los recursos del canon, han disminuido considerablemente su dinamismo económico.

Como se aprecia en el gráfico 2, luego de una larga y excepcional bonanza, en el periodo 2014-2015 el Perú registra tasas menores de crecimiento del producto bruto interno (PBI). Es el fin del periodo largo o superciclo basado principalmente en el *boom* de las materias primas (también por el desarrollo urbano).

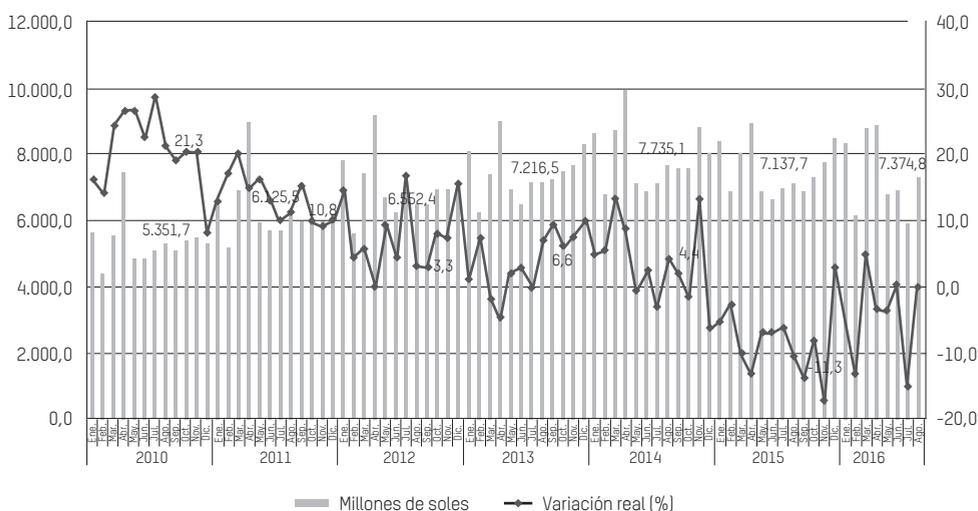
Gráfico 2
Tasas de crecimiento del PBI 1990-2015 (porcentajes)



Fuente: BCRP

Conviene aquí referirnos al factor tributario. En el periodo de fin del superciclo, por las dinámicas económicas y por decisiones de política pública se produce una caída de la presión tributaria. Como se observa en el gráfico 3, la presión tributaria decae el 2015 luego de que la economía se desacelera el 2014, año en que se toman diversas medidas tributarias que, junto a los factores económicos, impactan negativamente en los niveles de recaudación de la SUNAT.

Gráfico 3
Ingresos tributarios 2010-2016 (millones de soles y variación real, %)



Fuente: SUNAT, Ingresos Tributarios del Gobierno Central. Estadísticas y Estudios [acceso 3 de octubre del 2016].

Ciertamente, las razones que inducen a la baja son la caída del PBI y la nueva legislación. Pero no debemos olvidar otro factor, la administración tributaria, cuyo rendimiento depende de la voluntad o capacidad de realizar una fiscalización eficiente de la evasión, la elusión y la defraudación tributaria. Durante el gobierno de Humala, la SUNAT no demostró tener voluntad de fiscalización de los sectores de altos ingresos y, en particular, de las corporaciones. Todo ello le impidió emitir señales de riesgo efectivas.

PARTE I
LAS "REFORMAS
REACTIVADORAS"
DE HUMALA



Durante la segunda mitad de su gobierno, en respuesta a las presiones de las élites corporativas (que se manifestaron en *lobbies* y una campaña mediática), Humala decidió promulgar una serie de medidas para reactivar la inversión privada en un contexto de desaceleración económica.

En esta parte del trabajo analizamos tres iniciativas de estimulación de la oferta por la vía tributaria para promocionar las grandes inversiones privadas. Las dos primeras leyes forman parte del paquete de “reformas reactivadoras”, mientras que la tercera responde a una situación imprevista. Las tres leyes fueron elaboradas por el Ejecutivo (los sellos del MEF en los proyectos enviados al Congreso evidencian su autoría), luego el Presidente las presentó al Congreso “con carácter de urgencia” y fueron aprobadas expeditivamente. Son ejemplos significativos de la tradición “decretista” peruana y latinoamericana de Ejecutivos fuertes que se robustecen con las políticas de *shock* para introducir reformas de mercado, lo que incluye que cumplan funciones legislativas. Al mismo tiempo, son ejemplos del intervencionismo jurídico procorporativo que caracteriza al neoliberalismo, donde el decretismo facilita las leyes promercado.¹⁹

LAS “REFORMAS REACTIVADORAS” 2014-2015 Y LAS NORMAS TRIBUTARIAS

La Norma XVI fue introducida en el año 2012, a inicios del gobierno de un Humala aún “nacionalista” y “progresista”, como parte de las “facultades extraordinarias” que pidió el Ejecutivo y le fueron concedidas por el Legislativo. En ese momento se aprobaron una serie de leyes, incluyendo aquellas que permitían “fortalecer la autonomía de la SUNAT”, dándole asimismo instrumentos nuevos de fiscalización (como la propia Norma XVI) para combatir la elusión tributaria.

Las normas de fortalecimiento institucional fueron recomendadas por la SUNAT. La nueva superintendente, Tania Quispe, se hizo asesorar inicialmente por exsuperintendentes que le brindaron un horizonte estratégico de mejora

19 Esta tradición es tan fuerte que, aunque debería ser considerada solo excepcionalmente (de urgencia o emergencia), se ha hecho normal. No solo eso: para algunos expertos políticos y grupos de interés económico estas leyes son altamente beneficiosas debido a que son elaboradas a puerta cerrada por pequeños equipos altamente profesionales que comparten ideas, y no por un Congreso dividido en varios partidos y con poca experiencia o conocimiento que emite leyes pobres en medio de mucho “ruido político”. Al final del trabajo hablaremos sobre este juicio o prejuicio que rebaja los niveles deliberativos que debería tener o reforzar un sistema auténticamente democrático y participatorio. Véase Santiago Leiras, *América del Sur en los comienzos del milenio*. Buenos Aires: Eudeba, 2016.

de la administración tributaria. La autonomía administrativa y política lograda con la reforma le permitió contar con mayores recursos, aumentar sueldos y convertirse en interlocutora con el MEF, pero con peso propio en materia tributaria. De acuerdo con el plan preparado por el experto tributario Luis Alberto Arias en el 2011, la reforma era necesaria por las siguientes razones:

- La recaudación es baja, centralizada y basada en impuestos indirectos y volátiles.
- Las tasas impositivas son altas.
- Los niveles de evasión tributaria son elevados.
- Las bases tributarias son reducidas y el sistema tributario es complejo, lo que eleva los costos de cumplimiento y los costos de administración de los impuestos.²⁰

El MEF preparó la Norma XVI basándose en una propuesta de sus asesores tributarios que buscaba combatir la elusión que resulta del uso de vacíos y controversias legales y contables para reducir el pago de impuestos, y así mejorar la recaudación. Esta norma causó gran controversia y fue suspendida dos años después. Nunca se aplicó porque la SUNAT no actuó ni siquiera cuando estuvo vigente. Más bien, tomó una postura de extrema prudencia y quedó a la espera de señales políticas que no llegaron.²¹

No es la primera vez que una política pública experimenta esta dinámica de avance y retroceso. En 1996 la SUNAT logró contar con una norma antielusiva (Norma VIII del Código Tributario), pero desde el momento que fue emitida desató fuertes presiones empresariales y de expertos tributarios (que los asesoraban o eran sus clientes) y fue derogada cinco meses después. Lo sucedido con la Norma VIII presagiaba una tormenta cuando apareció la nueva versión en el 2012 (norma XVI), que a diferencia de la anterior, tardó dos años en suspenderse. El gobierno de Kuczynski se ha declarado en contra de esta norma.²²

20 Luis Alberto Arias, *Política Tributaria para el 2011-2016*. Lima: CIES e INDE, 2011.

21 "El misterio de la Norma XVI", *Poder*, 11 de septiembre del 2014. Recuperado de <https://revistapoder.lamula.pe/2014/09/11/elmisteriodelanormaxvi/poder/>

22 "Doce medidas tributarias que prepara MEF de Thorne", *El Comercio*, 1 de agosto del 2016. Recuperado de <http://elcomercio.pe/economia/peru/doce-medidas-tributarias-que-prepara-mef-thorne-noticia-1921067>

Tómese en cuenta que el 2012 fue un periodo de “autonomía relativa” para el Estado en materia tributaria, cuyos altos funcionarios y sus asesores tributarios consideraron necesario fortalecer la recaudación para mejorar la situación fiscal, predominando inicialmente una visión un tanto más “fiscalista”. Pronto este margen de maniobra sería recortado por presiones públicas y privadas de líderes empresariales y sus gremios que, con la ayuda de expertos legales y tributarios ligados a las grandes empresas, cuestionaron la norma y advirtieron peligros de desinversión. El 2014 encontraron la oportunidad de neutralizarla, suspendiéndola e inhabilitándola de facto. Curiosamente, la suspensión de la Norma XVI apareció como un artículo más de una ley que contenía casi treinta en total. Salvo para un pequeño grupo de expertos tributarios y la SUNAT (que no se pronunció al respecto), esta decisión pasó desapercibida.

Antes de analizar los eventos que condujeron a este resultado, y sus efectos en la institucionalidad del país y la recaudación, conviene estimar si el Perú está adelantado o atrasado respecto a similares tendencias en otros países. En realidad, normas como esta son mayormente de carácter “general” (es decir, sin referencias casuísticas, en la medida que existen variaciones y mutaciones de la elusión o *tax avoidance*). Numerosos países con administraciones tributarias más fuertes tienen normas antielusión, muchas de ellas generales y retroactivas (se necesita ir algunos años hacia atrás para ver el patrón elusivo). La lista es larga, pero cabe destacar que países desarrollados del mundo, los países latinoamericanos más grandes como México, Brasil, Argentina, Chile, Ecuador y otros más cuentan con este instrumento.²³ Desde el punto de vista comparativo, el intento del Estado de dotar a la SUNAT con tales capacidades de fiscalización no es nuevo ni audaz, lo que indica que el Perú está a la zaga del continente en esta materia, como en otra relacionada: el secreto bancario y tributario.

Las empresas globales tienen muchas formas de reducir ilegalmente el pago de impuestos, sobre todo utilizando los paraísos fiscales (para transferir activos subvaluados o sobrevaluados, o emitiendo facturas falsas, según su estrategia de “planificación fiscal agresiva”). Esto significa que incluso en

23 Eduardo Sotelo, “Nueva Cláusula Antielusiva General Tributaria”, *Informe Tributario*, XXV(296), 2012, p. 25.

países donde existen estas normas la elusión tributaria habría aumentado. Mientras menos normas de fiscalización y transparencia tenga un país, mayor será la elusión y la pérdida de recursos mediante la recaudación, lo que obliga a los Estados a sostenerla en impuestos directos regresivos (al consumo) y a endeudarse para manejar los déficits fiscales. A partir de la crisis mundial del 2008 se acentúan los problemas fiscales en los países de capitalismo originario, lo que incrementa la necesidad de combatir la elusión. Sin embargo, crece el número de paraísos fiscales, aumentan las transacciones en estos y se profundiza la elusión de impuestos.²⁴ En realidad, la elusión es una práctica estrechamente ligada a la existencia de empresas con sedes en varios países, incluyendo los paraísos fiscales, lugares ideales para desarrollar el *tax avoidance* o “planificación fiscal agresiva”. Por esas razones, ante la acentuación de los problemas fiscales a nivel global, las normas que fortalecen la capacidad de fiscalización y la transparencia son recomendadas por la OCDE, también por el Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT), e incluso la International Fiscal Association, además de muchas ONG globales que exigen justicia fiscal.²⁵

En el caso del Perú, la Norma XVI separa nítidamente las aguas en materia de intereses y permite ver quiénes se sienten negativamente afectados y sus capacidades de reacción. El grupo de intereses que busca limitarla, suspenderla o derogarla es pequeño pero influyente, no solo por sus recursos sino por el uso de los medios de comunicación más importantes para vocear sus demandas y amenazar con la desinversión. Esta dinámica de voz y salida de los capitales (*voice and exit*), las dos estrategias que usan los intereses económicos insatisfechos, ocurre al mismo tiempo. Cuestionan la norma por diversas razones, argumentando primero que es anticonstitucional y discrecional (facilitaría el abuso de la SUNAT). Buscan como mínimo limitarla (exigiendo, por ejemplo, que no sea retroactiva), o piden un reglamento con especificaciones (que no podría cubrir todos los casos y la norma dejaría de ser “general”), y no faltan voces más drásticas que exigen derogarla. En el campo de quienes se oponen a la norma antielusión tenemos a los principales gremios empresariales del país como la CONFIEP (“nos deja a merced de la fiscalización arbitraria”, “genera un ambiente

24 Véase la definición de paraíso tributario según la OCDE y la lista de 36 paraísos (en su mayoría islas y/o pequeños países) en http://www.abc.es/internacional/abci-lista-paraisos-fiscales-segun-ocde-201604090244_noticia.html. El Perú cumple algunos de los requisitos dado que es un país bastante permisivo y de baja fiscalización.

25 Eduardo Sotelo, “Nueva Clausula Antielusiva...”, ob. cit.

negativo para los inversionistas²⁶), la Cámara de Comercio de Lima - CCL (que pidió su derogatoria),²⁷ y a diversos especialistas tributarios de los principales de estudios de abogados y de consultoría empresarial. Entre estos últimos destacan influyentes personajes como Humberto Medrano²⁸ (socio senior del Estudio Rodrigo, Elías & Medrano, el más importante de Lima), el tributarista Javier Luque Bustamante²⁹ de KPMG y el economista Roberto Abusada del Instituto Peruano de Economía - IPE (quién inició la campaña mediática en *El Comercio* que dio lugar eventualmente a la Ley 30230 y la suspensión de la Norma XVI).³⁰ Un dato interesante es que Alfredo Thorne, entonces funcionario de un banco de inversión, habiendo sido ya anunciado futuro ministro de Economía y Finanzas del siguiente gobierno, según declaraciones de Alonso Segura, exministro de esa cartera, estuvo entre quienes contactaron al gobierno para derogar la norma.³¹ En suma, quienes vocean la oposición son las élites del poder económico.

-
- 26 "Confiep pide revisar reforma tributaria del Ejecutivo", *Perú21*, 17 de agosto del 2012; "Confiep pide al MEF precisiones sobre elusión tributaria", *Expresso*, 24 de agosto del 2012, p. 11. Recuperado de <http://www.adexperu.org.pe/BoletinesD/Premsa/BPremsa.asp?bol=1642&cod=3>; "Humberto Speziani: 'Es necesario aclarar qué es elusión'", *Gestión*, 20 de agosto del 2012. Recuperado de <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:eqhqTP99PuoJ:gestion.pe/2012/08/20/economia/humberto-speziani-nuestra-preocupacion-definicion-elusion-2010462+&cd=9&hl=es&ct=clnk&gl=pe>
- 27 "CCL en desacuerdo con 'norma de elusión tributaria' propuesta por Sunat", *Gestión*, 19 de mayo del 2014. Recuperado de <http://gestion.pe/economia/ccl-desacuerdo-norma-elusion-tributaria-propuesta-sunat-2097654>; "Salvo el poder, todo es elusión", *Caretas*, 29 de agosto del 2012. Recuperado de http://caretas.pe/Main.asp?T=3082&S=&id=12&idE=1057&idSto=82&idA=60640#.V_cRZ0g1_U
- 28 "Ejecutivo se excedió al legislar sobre elusión tributaria, advierten expertos", *El Comercio*, 10 de agosto del 2012. Recuperado de <http://elcomercio.pe/economia/peru/ejecutivo-se-excedio-al-legislar-sobre-elusion-tributaria-advierten-expertos-noticia-1453833>
- 29 Javier Luque, "Algunos apuntes sobre la nueva Norma XVI", KPMG, agosto del 2012. Recuperado de <https://www.kpmg.com/PE/es/IssuesAndInsights/sala-de-prensa/articulos-opinion/Documents/17-08-2012-Articulo-Norma-XVI-J-Luque.pdf>
- 30 Roberto Abusada, "El reino del permiso", *El Comercio*, 22 de abril del 2014. Recuperado de http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/reino-permiso-roberto-abusada-salah-noticia-1724229?ref=flujo_tags_521731&ft=nota_46&e=titulo; "Incentivos perversos", *El Comercio*, 6 de mayo del 2014. Recuperado de http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/incentivos-perversos-roberto-abusada-salah-noticia-1727382?ref=flujo_tags_521731&ft=nota_45&e=titulo; "Crónica de una desaceleración anunciada", *El Comercio*, 3 de junio del 2014. Recuperado de http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/cronica-desaceleracion-anunciada-roberto-abusada-noticia-1733655?ref=flujo_tags_521731&ft=nota_43&e=titulo; "Mejor tarde que nunca", *El Comercio*, 17 de junio del 2014. Recuperado de http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/mejor-tarde-que-nunca-roberto-abusada-salah-noticia-1736707?ref=flujo_tags_521777&ft=nota_3&e=titulo
- 31 Véase <https://ojo-publico.com/333/ministro-thorne-nos-pidio-no-promulgar-norma-contra-la-elusion-tributaria>

En el campo de los defensores de la Norma XVI, políticamente más débil y aislado, que reacciona con cierto desgano, tarde y mal a las presiones en su contra, destaca el exministro Luis Miguel Castilla, aunque el especialista tributario Eduardo Sotelo muestra mayor decisión. Algunos medios de menor impacto entran retrasados al debate. El portal de periodistas independientes de investigación *Ojo Público*, la revista *Poder* y unos cuantos columnistas (Claudia Cisneros de *La República*) intentan contrarrestar la campaña, denunciando la existencia de un poderoso *lobby* contra la Norma XVI. La SUNAT permanece en silencio durante el debate. Existe sí una defensa de las normas de fortalecimiento, y noticias sobre un aumento de la recaudación que atribuyen a sus iniciativas, pero no referencias a la Norma XVI, lo que llevaría a pensar que la principal institución interesada, la SUNAT, también salía al frente.³² En realidad, prefirió mantenerse inmóvil. Por su parte, el presidente Humala permaneció callado, contribuyendo a generar la impresión de que la defensa no empezaría por el más alto nivel de gobierno, cuando es conocido que toda reforma importante requiere ese tipo de apoyo político para salir adelante.

El resultado final, la suspensión, que continúa en el 2017, no sorprende. La eficacia de los *lobbies* empresariales en la sombra y de los gremios, el hecho de que la opinión pública no apareciera en la escena, la limitación de la discusión a pequeños círculos de especialistas, el tipo de personajes que dirigen el Estado (con lazos con el sector privado y preocupados por priorizar las inversiones), hacen que el juego se incline a favor de los opositores de la Norma XVI. La batalla de ideas y propuestas, tanto por la frecuencia con que se emitieron las opiniones contrarias, como por la importancia del medio de difusión (tamaño de la audiencia visual, auditiva y de lectores), fue fuertemente asimétrica.

La campaña mediática se inició en junio del 2014, cuando *El Comercio* entrevistó al economista Roberto Abusada, quien organizó un ataque contra la burocracia y los trámites como principal enemigo de la inversión, diagnóstico ciertamente discutible ya que la inversión privada había caído principalmente por efecto del *shock* externo negativo. Abusada anunció que “se requiere una reforma muy potente en la ‘permisología’” (también llamada “tramitología”), señalando que “el factor determinante de la parálisis de la inversión minera, más que

32 Al respecto, la superintendente Quispe informa que “gracias a la Ley de Fortalecimiento otorgada por el Congreso en diciembre pasado, la Sunat alcanzó los S/. 2,200 millones de soles adicionales en gestión directa entre enero y agosto de este año”. “Tania Quispe: ‘La presión tributaria ya alcanzó el 15.7% del PBI’”, *Gestión*, 19 de septiembre del 2012. Recuperado de <http://gestion.pe/economia/tania-quispe-presion-tributaria-ya-alcanzo-157-pbi-2012649>

el tema de las cotizaciones internacionales, son las trabas a la inversión en todas sus modalidades”. Interrogado sobre la necesidad del gobierno de recurrir a los decretos de urgencia, afirmó categóricamente: “Tendrá que hacerlo”, añadiendo de inmediato: “Hay que desregular”. Al día siguiente, el mismo diario resaltó en su editorial las declaraciones de Abusada, indicando la necesidad de “una reforma mayor”. Así es como se genera un clima de cambio que incluye la suspensión de la Norma XVI en el paquete. Cabe remarcar que el propio presidente Humala anunció las reformas reactivadoras en el local de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), que estaba de aniversario.

El proceso de aprobación en el Congreso fue expeditivo pues un *lobby* de la CCL (apoyado por la CONFIEP y otros gremios) había allanado el camino. Si bien la aprobación estuvo precedida por una efectiva campaña mediática, en la que destacan Abusada, el grupo El Comercio y la CONFIEP, paralelamente el líder parlamentario Luis Iberico (Alianza para el Progreso), quien actuó en coordinación con la CCL, le dio un impulso importante. Según una investigación de *Ojo Público*, a las tres semanas de ser elegido vicepresidente del Congreso, el 30 de agosto del 2013, formó el grupo de trabajo para la Facilitación de la Inversión y Generación de Empleo” (FIGE). Jorge von Wedemeyer, presidente de la CCL, apoyó esta iniciativa: “[N]uestras propuestas ya se encuentran en el Congreso como parte del trabajo conjunto realizado con el grupo FIGE”. El 3 de julio del 2014, a menos de dos semanas de ser aprobada la Ley 30230, Iberico aseguró a un grupo de veintiún legisladores que “la falta de motivación para invertir se debe hoy a que hay desconfianza porque las reglas no están claras (...) especialmente en la parte tributaria”, proponiendo la suspensión de la Norma XVI.³³

Haciendo un balance de esta campaña desde la otra orilla, ya desde septiembre del 2012 Eduardo Sotelo sostenía los siguientes argumentos legales y éticos (deontológicos) en la revista *Análisis Tributario*:

(...) resulta poco comprensible la oposición que ha recibido la Norma XVI comentada por quienes o han negado la existencia del fenómeno económico y legal de la elusión...; o han negado la legitimidad de una recepción de la figura jurídica contra la elusión (“porque sería

33 “Iberico congeló norma para combatir la elusión tributaria y paraísos fiscales”, *Ojo Público*, 24 de enero del 2016. Recuperado de <http://ojo-publico.com/147/iberico-congelo-norma-para-combatir-elusion-tributaria-y-paraisos-fiscales>

anticonstitucional” —como en ninguna parte del mundo—, “porque violaría la legalidad o tipicidad tributarias” —como en ninguna parte del mundo—, o por el grado de “inseguridad jurídica que introduce” —difícil si se cuida en seguir el estándar internacional respectivo—. La explicación para esta inusitada oposición (...) se encontraría más bien en la adopción por parte de los detractores de una postura estratégico-defensiva combinada, quizás, con una falta de asimilación de la dimensión ética del fenómeno elusivo.³⁴

Al no haber base legal ni comparada para cuestionar la Norma XVI, las motivaciones contra esta eran claras: los grandes intereses económicos, principales practicantes de la elusión, no querían que el Estado contara con una norma antielusiva, ni tampoco les preocupaba que las prácticas de *tax avoidance* tuvieran consecuencias para el sector público o supusieran casos de corrupción. Pero cabe remarcar que si bien los opositores no tenían base legal, sí tenían el poder político, los recursos y las conexiones para evitar una norma antielusiva, y también poder mediático para presentarla como arbitraria, abusiva e incluso anticonstitucional y causante de la desinversión.

El presidente Humala, previa coordinación con Segura y Castilla en el MEF, que es de donde proviene la norma, la presenta al Congreso el 18 de junio del 2014. El 3 de julio es discutida y aprobada por la Comisión Permanente (que reúne a los representantes de todos los partidos). Después es discutida en una sola sesión en el pleno (previa solicitud para considerar innecesaria una segunda votación) y luego aprobada solo por once votos, es decir, por menos del 10% de los congresistas. Se oponen solo tres congresistas y se abstienen siete (incluido Ibérico, facilitando de esa manera la aprobación). En total, participaron 21 congresistas de un total de 130. El resto se ausentó por distintas razones. De esa manera, el 12 de julio, tres semanas después de que el proyecto fuera presentado por el Ejecutivo, se aprobó la compleja y controvertida Ley 30230, que incluía amnistías a las empresas, una serie de normas para “destrabar las inversiones” a todo nivel (nacional, regional y local) y la suspensión de la Norma XVI. Sintomáticamente, durante el debate el congresista Yonhy Lescano (de Acción Popular) comentó: “Me parece, señor, que este dictamen lo han hecho en alguna transnacional y no en el Gobierno”.³⁵

34 Eduardo Sotelo, “Nueva Cláusula Antielusiva...”, ob. cit.

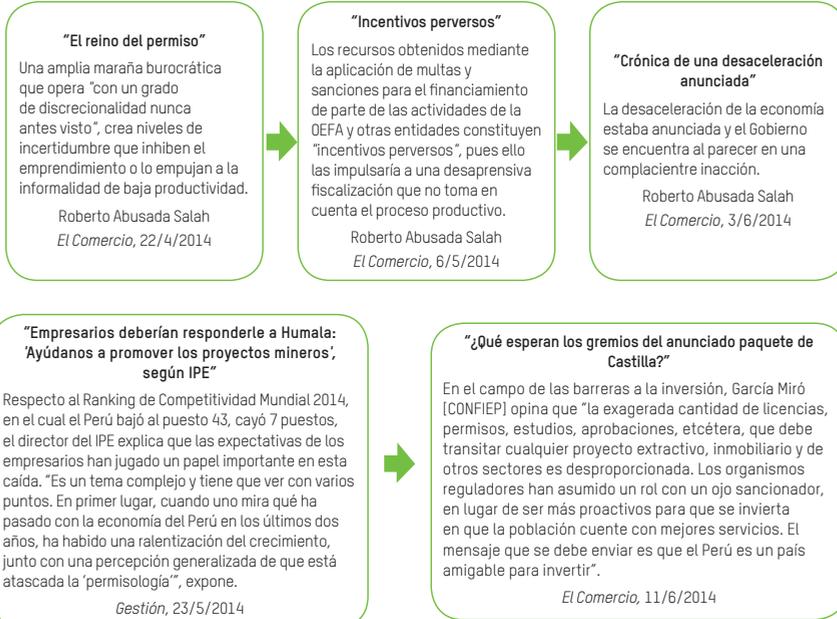
35 Congreso de la República, Diario de los Debates, Comisión Permanente, Periodo Legislativo 2013-2014, jueves 3 de julio del 2014.

En resumen, las acciones combinadas de la campaña mediática, el *lobby* en las sombras en los dos poderes del Estado, las manifestaciones de los gremios empresariales, la propia actitud de los líderes de la SUNAT y el MEF, y la débil respuesta de la sociedad civil, resultaron en la suspensión de la Norma XVI.³⁶ La SUNAT hizo muy poco para ponerla en práctica pues no entrenó a los equipos de auditores y abogados especializados en elusión, ni salió al frente, como correspondía, para contrarrestar la campaña mediática, evidenciando falta de voluntad fiscalizadora. Si hubo alguna resistencia por parte del MEF fue evitar la derogación, indicando que el Ejecutivo tenía esperanzas de que el Congreso redactara el reglamento de ley o de eliminar la suspensión mediante un decreto supremo, lo que no ocurrió. A continuación mostramos la secuencia de hechos más importantes que dieron lugar a la aprobación de la Ley 30230, incluida la suspensión de la Norma XVI.

36 La SUNAT no mostró mayor interés en realizar acciones de fiscalización en casos de elusión. Tampoco capacitó a los equipos en este tipo de tarea, ni asumió la defensa de la norma. El MEF, por su parte, hizo una defensa inicial, pero luego fue arriando sus banderas conforme arribaba la campaña mediática y hacía frente a los *lobbies*, en particular el realizado por los jefes de los principales grupos de poder económico. Véase al respecto Francisco Durand, *Cuando el poder extractivo captura el Estado*, ob. cit., p. 58.

Proceso de influencia en la toma de decisiones: Ley 30230

PUESTA EN AGENDA POR PRESIÓN MEDIÁTICA



DECISIÓN

Durante el acto de conmemoración por el 118° aniversario del Sociedad Nacional de Industrias (11/6/2014), el presidente Humala anunció la dación de un paquete de medidas para hacer frente a la “desaceleración económica”, enfocándose en:

- Modificaciones al sistema tributario para **reducir “costos de transacción”** y darle predictibilidad al contribuyente.
- El **impulso a la inversión** en sectores que, por la magnitud de sus inversiones, son “generadores de crecimiento y de empleo”, como **minería, hidrocarburos y telecomunicaciones**, entre otros.
- La **reducción de sobrecostos** de la economía a través de la **simplificación de trámites, procedimientos exigibles** al sector privado y la **eliminación de incentivos perversos** en la aplicación de sanciones.

FELICITACIÓN

JUEVES 10 DE JUNIO DEL 2014 (14:11)

Conflep: Creemos que paquete de medidas va en sentido correcto

El gremio empresarial manifestó su respaldo ante las medidas económicas que impulsará el gobierno de Humala

“Creemos que [las medidas para reactivar la economía] van en el sentido correcto y confiamos que el proyecto que se presente en los próximos días al Congreso de la República, **sea lo que efectivamente se necesita**, y que este Congreso lo apruebe”, declaró el presidente de la Conflep, Alfonso García Miró. [...] “Confiamos en que lo que se presente al Congreso solucione definitivamente ese alto grado de discrecionalidad y ese inconveniente sistema de bonificación a los supervisores”, apuntó.

“Mejor tarde que nunca”

“El Gobierno ha perdido valioso tiempo en atacar todo aquello que ha impedido que este año la economía crezca...”, pero “las medidas económicas anunciadas por el Gobierno auguran una doble buena noticia.”

Roberto Abusada Salah
El Comercio, 17/6/2014

PRESENTACIÓN DE PROYECTO DE LEY ANTE EL CONGRESO

Proyecto de Ley 3627/2013-PE



Proyecto de Ley 3627/2013-PE.



El Proyecto 3627/2013-PE es discutido y aprobado por la Comisión Permanente del Congreso el 3 de julio del 2014.

Votación del Proyecto de Ley 3627

Congresistas que votaron a favor:

(1) Omonte Durand, (2) Zamudio Briceño, (3) Gamarra Saldivar, (4) Gutiérrez Córdor, (5) Solórzano Flores, (6) Espinoza Cruz, (7) León Rivera, (8) Capuñay Quispe, (9) Canches Guzmán, (10) Huayama Neira y (11) Otárola Peñaranda.

Congresistas que votaron en contra:

(1) Mavila León, (2) Beingolea Delgado y (3) Lescano Ancieta.

Congresistas que se abstuvieron:

(1) Schaefer Cuculiza, (2) Chacón De Vettori, (3) Aguinaga Recuenco, (4) Becerril Rodríguez, (5) López Córdova, (6) Neyra Olaychea y (7) Iberico Núñez.

"Me parece, señor, que este dictamen lo han hecho en alguna transnacional y no en el gobierno."

Congresista Yonhy Lescano durante el debate del dictamen en la Comisión Permanente

Junta de Portavoces acordó exonerar al Proyecto 3627/2013-PE de segunda votación

Publicación de la Ley 30230 el 12 de julio del 2014

LEY Nº 30230

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS TRIBUTARIAS, SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y PERMISOS PARA LA PROMOCIÓN Y DINAMIZACIÓN DE LA INVERSIÓN EN EL PAÍS

Evaluar el impacto de la Norma XVI, y de su suspensión, no es tarea fácil, pero se puede argumentar que es una buena señal para aquellos agentes que cometen delitos tributarios. Evidentemente, suspender la norma ha impedido al Estado peruano (a diferencia de otros Estados de la región) tomar acciones más efectivas contra la elusión (y el uso abusivo de los paraísos fiscales), que es el delito tributario más difícil de detectar, al despojarlo de un importante instrumento de fiscalización. Aunque todas las empresas no son propensas al *tax avoidance* o planificación tributaria, relajan sus estándares de cumplimiento según las señales que reciben y el número de transgresores aumenta.

Conviene mencionar aquí el caso de los Panama Papers, referido a los paraísos fiscales y el secreto bancario, escándalo internacional que se dio a conocer en abril del 2016 y que avivó por un momento la discusión sobre la Norma XVI. Los Panama Papers (miles de documentos del estudio Mossack Fonseca de Panamá que se hicieron públicos) demuestran que son sobre todo las grandes empresas diversificadas, organizadas como grupos de poder económico, las que aprovechan estas ventajas y propenden al abuso tributario. Si bien la prensa resaltó el caso de los ricos y famosos (incluyendo políticos), son las multinacionales y los grupos de poder económico los que participan mayormente en la elusión al hacer transacciones entre empresas que pertenecen a un mismo dueño para manejar los “precios de transferencia” usando diversas modalidades, una de ellas la subvaluación/sobrevaluación y la emisión de facturas falsas. Lo interesante de los paraísos tributarios es que en estos se pierde el rastro de las operaciones por sus bajos niveles de transparencia, impuestos casi nulos y una fiscalización prácticamente inexistente. Son, por lo tanto, ideales para la elusión.³⁷

Cuando aparecieron las noticias de los Panama Papers, la SUNAT aprovechó la oportunidad para señalar en una emisión de Radio Programas del Perú (RPP) que “1.627 millones de soles de ricos y empresas que perciben ingresos en el exterior no son declarados a la autoridad tributaria, lo que genera importantes pérdidas al fisco”.³⁸ La SUNAT procedió a intervenir la oficina de la firma panameña Mossack

37 Véase Nicholas Shaxton, *Las islas del tesoro*. México: FCE, 2014. Algunos prefieren hablar de guardías fiscales porque el término paraíso o cielo fiscal idealiza la falta de transparencia y el delito tributario.

38 “Sunat denunció millonaria evasión de dinero de origen extranjero”, RPP, 31 de marzo del 2016. Recuperado de <http://rpp.pe/economia/economia/sunat-personas-naturales-no-declaran-rentas-de-fuente-extranjera-noticia-949905>

Fonseca en Lima, sin embargo, más allá de esta noticia, no se sabe de ninguna investigación o acción que haya resultado de esta medida.³⁹ La intervención fue un intento tardío (al final del gobierno) de demostrar iniciativa, un recurso burocrático que se utiliza cuando estallan escándalos y que no debe tomarse siempre como un esfuerzo serio y organizado de fiscalización, a no ser que se realicen investigaciones y estas culminen en sanciones.

Otra consecuencia importante es que la señal que se emite a los contribuyentes cuando no se cuenta (o en todo caso, no se cuenta por mucho tiempo) con una norma antielusión, es de debilidad, lo que incentiva estas prácticas. Algunos contribuyentes quisieron asegurarse de que la Norma XVI no se aplicara retroactivamente. Eso pudo deberse a que, ante la permisividad y pasividad del Estado, dichas prácticas se estaban generalizando. Tal resultado no es de extrañar: a bajas señales de riesgo, mayor propensión a la elusión, la evasión y el fraude tributario. Esta falta de instrumentos legales es incluso más general, pues en el Perú también es difícil tomar acciones contra el lavado de dinero y la corrupción debido a que no se autoriza el levantamiento del secreto bancario (una de las medidas que el gobierno de Kuczynski propone y que el Congreso ha limitado) y el secreto tributario.

De acuerdo con la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), entre los años 2007 y 2015 esta Unidad y el Ministerio Público investigaron casos de lavado de activos por un monto superior a los S/ 36.000 millones. Según la OCDE, la elusión global genera pérdidas estimadas en USD240.000 millones a los gobiernos, cifra que representa el 10% de la recaudación mundial.⁴⁰ Un informe de CEPAL y Oxfam da una cifra de USD320.000 millones a nivel global por evasión de impuestos a la renta y las ventas para el año 2013.⁴¹ El promedio de los gastos de capital de los gobiernos de la región fue un 4,5% del PBI.⁴² Por lo mismo, el costo de la evasión en los dos principales impuestos es significativamente mayor que

39 "SUNAT interviene oficina de Mossack Fonseca", *La República*, 11 de abril del 2016. Recuperado de <http://larepublica.pe/politica/759153-sunat-interviene-oficina-de-mossack-fonseca-por-caso-panama-papers> [acceso: 8 de octubre del 2016].

40 "Contra la elusión fiscal: ¿la última reforma de Humala o la primera de Kuczynski?", *Poder*, 18 de julio del 2016. Recuperado de <https://poder.pe/2016/07/18/01208-contrala-elusion-fiscal-la-ultima-reforma-de-humala-o-la-primerade-kuczynski/>

41 CEPAL y Oxfam, *Tributación para un crecimiento inclusivo*. Santiago de Chile: CEPAL, 2016.

42 Véase la nota de la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, "Perú: operaciones por precios de transferencia representan el 26% del PBI", del 10 de abril del 2014, en <http://www.justiciafiscal.org/2014/04/peru-operaciones-por-precios-de-transferencia-representan-el-26-del-pbi/>

el gasto público de inversión.⁴³ Datos de la CEPAL indican montos altos de manejo abusivo de precios de transferencia para reducir la base imponible, lo que obliga a los Estados a intensificar la recaudación sobre la base de los impuestos indirectos regresivos. Entre el 2007 y el 2013, los montos estimados de la manipulación de precios del comercio internacional de bienes pasó de USD55.000 millones a USD101.000 millones.⁴⁴ Por lo tanto, era perfectamente razonable adoptar la Norma XVI y contar con el mismo instrumento de fiscalización de países vecinos como Chile o Ecuador.

Sintomáticamente, la SUNAT no precisa a cuánto ascienden las pérdidas tributarias por elusión. Cabe destacar que una norma antielusión también sirve para estimar estos delitos. Por estas y otras razones, en el 2016 la Comisión Europea incluyó al Perú en la lista de países “que corren el riesgo de convertirse en paraísos fiscales”. El Perú ocupa el puesto 30 de un total de 44 países evaluados.⁴⁵

LA LEY 30296 Y LA REBAJA DEL IMPUESTO A LA RENTA

La rebaja del Impuesto a la Renta (IR) fue la segunda ley referida a aspectos tributarios que formó parte de las reformas reactivadoras, propuestas que crearon grandes expectativas de influencia a las élites corporativas y que, por lo mismo, se animaron a incrementar sus presiones para lograr resultados antes de que se cerrara la ventana de oportunidades.

El 12 de julio del 2014, en un editorial titulado “Bajen los tributos”, *El Comercio* argumentaba que si bien la recaudación se ha “incrementado tres veces en los últimos 10 años”, el Estado es un “mal gestor y muestra incapacidad de gasto, por lo que no se sostiene mantener una alta recaudación”. Acto seguido sugería, dado el contexto de “alta desaceleración económica”, bajar los impuestos de tal modo que se “reanimaría la inversión, volvería más competitiva la economía y reduciría la informalidad”. A inicios de noviembre, varios empresarios y especialistas tributarios pro sector privado se pronunciaron en contra de la Norma XVI: el conocido empresario peruano y ex ministro de Economía y Finanzas Ismael Benavides, vinculado a los grupos de poder económico; Munir Jalil,

43 CEPAL y Oxfam, *Tributación para un crecimiento inclusivo*, ob. cit.

44 Datos proporcionados por Rodolfo Bejarano de Latindadd a partir de una exposición realizada en el Quinto Encuentro Regional sobre Tributación Internacional, celebrado en Costa Rica en octubre del 2016. Le estamos agradecidos por compartir sus fuentes y cuadros.

45 “Perú en riesgo de ser incluido en la lista de paraísos fiscales”, *La República*, 30 de septiembre del 2016, p. 8.

director del Citibank para la región andina, quien afirmó que “será de lejos la más efectiva de todas las medidas promulgadas hasta el momento”; y Alberto Arispe, de Kallpa SAB, quien sostuvo que la medida “demostraría que el gobierno es amigable a la inversión” (*El Comercio*, 12 de julio del 2014).

Los defensores de la suspensión (o derogación) consideraban que esta medida elaborada en el MEF bajo la dirección de Segura estimularía el consumo popular y la inversión empresarial, sin advertir que la inversión no responde necesariamente a rebajas del impuesto a la renta, sino lo que en realidad hace es aumentar los niveles de ganancia. Sumándose a esta tendencia, el 7 de noviembre la SNI planteó en *El Comercio* “una drástica reducción del impuesto a la renta para generar liquidez en las empresas y atraer el capital extranjero”, argumentando que “lo que hay que hacer es dinamizar la economía mediante el sector privado”. El 17 de noviembre, en la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) del 2014, Segura anunció que se estaba evaluando la reducción del IR. Poco después, Humala sostuvo en *El Comercio* del 22 de noviembre, un día después de que el proyecto de ley fuera presentado al Congreso con “carácter de urgencia”, que “la población tendrá más dinero por paquete reactivador”.

Una vez anunciada, Humala y Segura presentaron la rebaja como una medida que beneficiaba a los trabajadores. Los líderes del Legislativo se esforzaron por definirla como una medida popular. La “preocupación social” que comienza a verse en estas reformas se debe a un cambio en el contexto político que empezó con la Ley 30230, que puso a la defensiva al Estado y a los grandes empresarios en algunos temas.

Destacan tres eventos. Primero, el escándalo periodístico de los “cornejoleaks”, que reveló que el primer ministro Cornejo, cuyo correo electrónico fue “hackeado”, tenía relaciones de amistad y comunicación oportuna con una serie de lobistas. Algunos correos filtrados revelaron que Eleodoro Mayorga, ministro de Energía y Minas en el 2014, había encargado a una empresa privada redactar una parte del reglamento de la Ley 30230, a lo cual se oponía el ministro del Ambiente Manuel Pulgar Vidal. En la misma coyuntura se denunció que una ley que favorecía a la multinacional Coca-Cola había copiado partes importantes de la argumentación a su favor de un documento de la propia empresa.⁴⁶ Estas revelaciones suscitaron una discusión nacional sobre los *lobbies* y la puerta giratoria.

46 Carlos Bedoya, *Poder e inversión en el Perú 2011-2016...*, ob. cit., pp. 15-32.

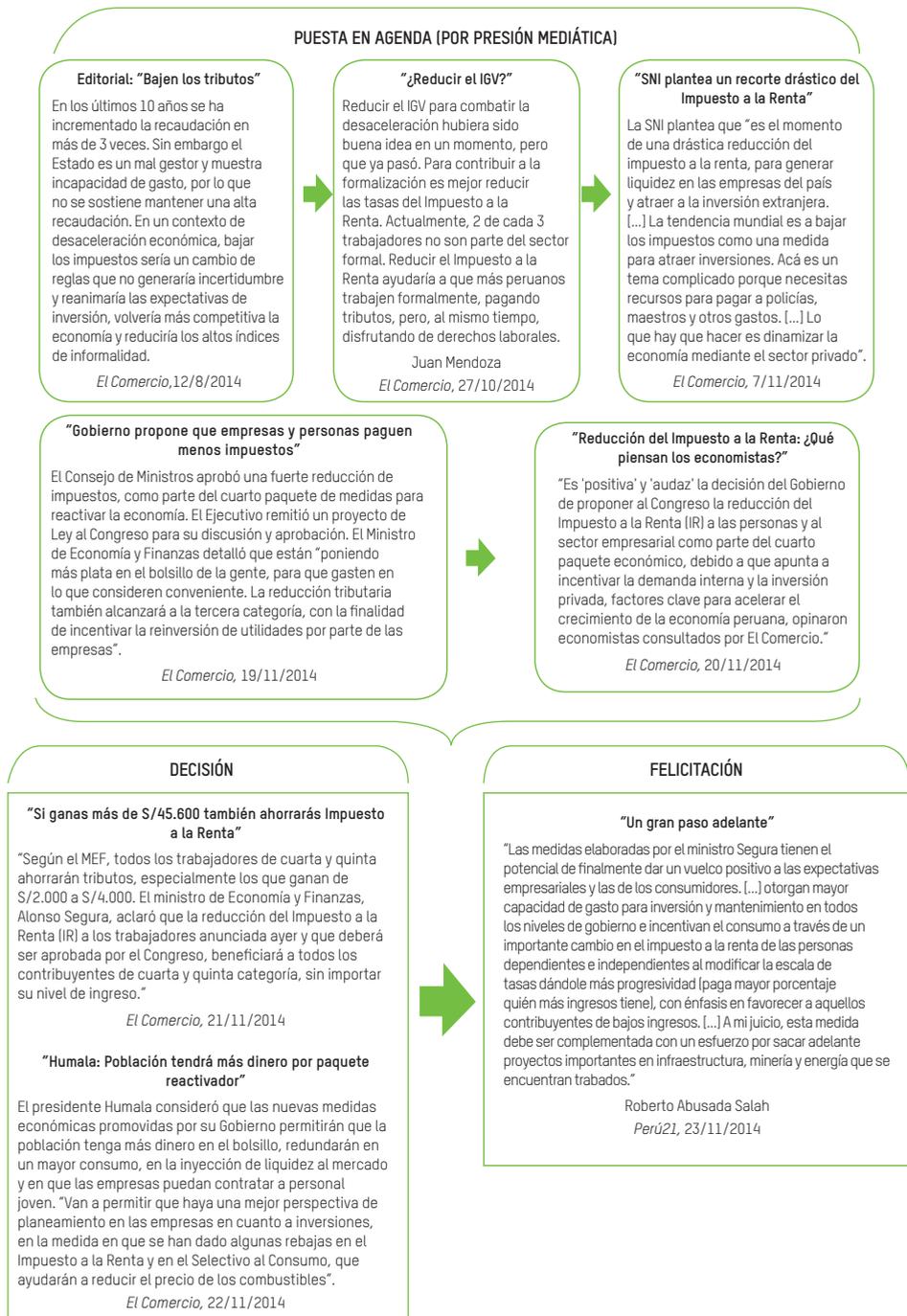
Segundo, como parte de las reformas del Ejecutivo, el MEF preparó una ley de “flexibilización laboral juvenil” (llamada popularmente Ley Pulpín) que provocó un rechazo inmediato entre la juventud y los sindicatos, desatando a fines del 2014 varias oleadas de movilizaciones dirigidas primero al Congreso (que acusó recibo y terminó eventualmente derogándola a inicios del 2015) y luego, para sorpresa de muchos, al local de la CONFIEP, la entidad que tenía gran influencia en el Estado. La CONFIEP manifestó su apoyo a la Ley Pulpín, considerando que las críticas eran “injustas”.⁴⁷

Tercero, la Ley 30230, en particular las normas que rebajan los estándares ambientales, fue cuestionada por organizaciones populares y ONG nacionales y globales, y dio lugar a varias demandas de inconstitucionalidad. Es decir, algunas reformas reactivadoras (lo que no incluye la parte tributaria) provocaron reacciones en la sociedad civil por su carácter elitista y por dar la imagen de que el gobierno respondía más a los *lobbies* que a la población.

El Proyecto de Ley 30296, como se muestra a continuación, se presentó el 21 de noviembre y se aprobó el 11 de diciembre (en poco menos que tres semanas), pero en segunda votación. Luego de un debate, se aprobó una rebaja progresiva del IR a las corporaciones (no a las personas naturales) de 30% al 26% (para el 2019), pero aumentando la tasa que afecta el pago de los dividendos (para compensar la caída de la recaudación e incentivar la inversión), asegurándose, para hacerla más atractiva, que los trabajadores formales podrían beneficiarse inmediatamente con la rebaja.

47 Véase la opinión de la CONFIEP en <http://www.confiep.org.pe/articulos/comunicaciones/confiep-considera-injustas-criticas-a-nueva-ley-laboral-juvenil>

Proceso de aprobación de la Ley 30296



PRESENTACIÓN DE PROYECTO DE LEY ANTE EL CONGRESO

REPUBLICA DEL PERÚ

Ley

LEY QUE PROMUEVE LA REACTIVACIÓN DE LA ECONOMÍA

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PROMUEVE LA REACTIVACIÓN DE LA ECONOMÍA

CAPÍTULO I

MODIFICACIÓN DE LAS TASAS DEL IMPUESTO A LAS RENTAS DEL TRABAJO Y DE FUENTE EXTRANJERA

ARTÍCULO 1°.- Modificación del último párrafo del artículo 19°; del tercer párrafo del artículo 20°; del inciso f) del artículo 24°-A; del artículo 24°-B; del inciso j) del artículo 44°; del último párrafo del artículo 49°; del último párrafo del artículo 52°-A; del artículo 53°; del inciso a) del artículo 54°; del artículo 55°; del primer párrafo del inciso e) del artículo 56°; del artículo 73°; del artículo 73°-A; del primer y segundo párrafos del artículo 73°-B y del segundo párrafo del artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado por Decreto Supremo N° 179-2004-EF y normas modificatorias

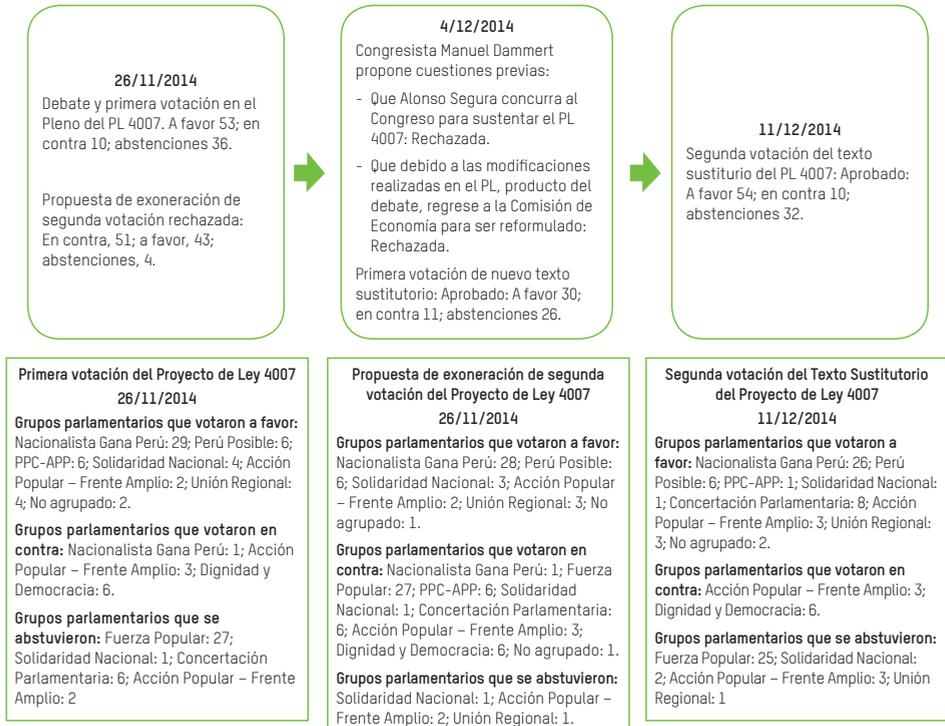
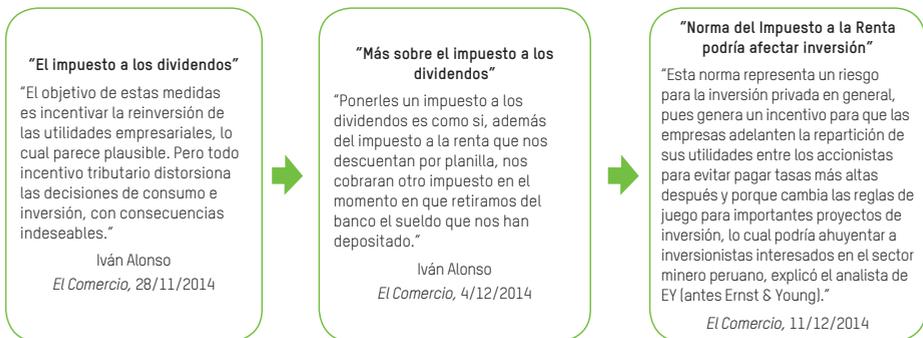
Modificanse el último párrafo del artículo 19°; el tercer párrafo del artículo 20°; el inciso f) del artículo 24°-A; el artículo 24°-B; el inciso j) del artículo 44°; el último párrafo del artículo 49°; el último párrafo del artículo 52°-A; el artículo 53°; el inciso a) del artículo 54°; el artículo 55°; el primer párrafo del inciso e) del artículo 56°; el artículo 73°; el artículo 73°-A; el primer y segundo párrafos del artículo 73°-B y el segundo párrafo del artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado por Decreto Supremo N° 179-2004-EF y normas modificatorias; conforme a los textos siguientes:

"Artículo 19°.- Están exonerados del Impuesto hasta el 31 de diciembre de 2015:

(-)

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

El Proyecto de Ley 4007/2014-PE fue presentado el 21 de noviembre, solicitando que su trámite se oficie con carácter de urgencia.

Principales hitos en el proceso legislativo seguido por el Proyecto 4007/2014-PE

Críticas al Proyecto 4007/2014-PE


Publicación en el Boletín de Normas Legales de El Peruano, el 31 de diciembre del 2014



El 23 noviembre del 2015, una vez aprobada la Ley 30296, Abusada declaró en *Peru21* que la norma “tiene el potencial de finalmente dar un vuelco a las expectativas empresariales y las de los consumidores”.

Tabla 1
Programación de la modificación de las tasas del Impuesto a la Renta de tercera categoría y de dividendos

Concepto	Tasa actual	Ejercicio 2015-2016	Ejercicio 2017-2018	Ejercicio 2019 en adelante
Impuesto a la Renta de 3ra. categoría	30%	28%	27%	26%
Dividendos	4,1%	6,8%	8%	9,3%

Fuente: Proyecto de Ley 4007/2014-PE, Ley que Promueve la Reactivación Económica. Presidencia de la República, 21 de noviembre del 2014, p. 31.

Esta Ley (y su justificación) pasó casi desapercibida y no hubo reacciones importantes de la opinión pública. Como ocurrió con la Norma XVI, la mayoría de la población permaneció pasiva. La Ley tenía un marcado “carácter técnico”, era difícil entender qué buscaba, así como estimar su costo/beneficio. Además, solo afectaba a quienes estaban dentro del sistema tributario, es decir, a la población y las empresas “formales”, cuyo porcentaje es reducido en el caso del Perú. Una encuesta de Ipsos Apoyo comprobó que el 74% de la población decía “no tener conocimiento sobre las medidas económicas propuestas por el gobierno para promover y dinamizar la inversión”, porcentaje que aumentaba mientras más pobre era el encuestado. En gran medida, esta despreocupación fue producto de una campaña mediática del gobierno y la prensa conservadora que resaltó como dato central que la rebaja era para “poner más plata en el bolsillo de la gente”.⁴⁸

En lo que respecta al impacto fiscal, debido al momento en que se dan estas rebajas y la adversa coyuntura económica (menor crecimiento, mayor déficit fiscal), la Ley 30296 indujo una caída de la recaudación, acentuando la tendencia que ya estaba en curso por el *shock* externo negativo. Para el economista Félix Jiménez, la medida era en el fondo regresiva e inefectiva:

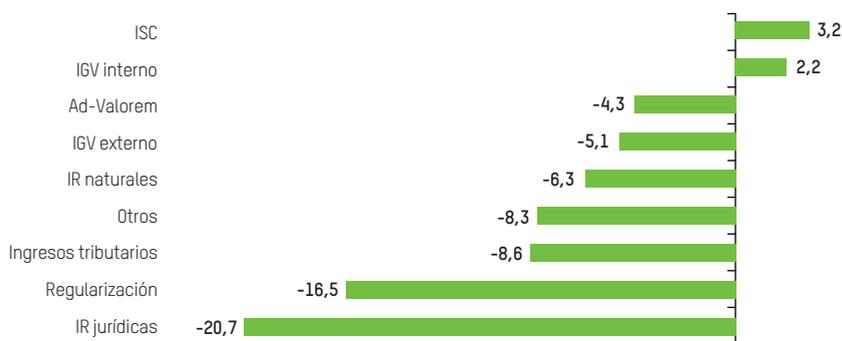
[Se] ha propuesto la reducción del impuesto a la renta de los estratos de altos ingresos, haciendo más regresivo el sistema tributario y poniendo en riesgo los ingresos del Estado en los próximos años. Con esta medida

48 “Impuesto a la Renta: El 70% de peruanos aprueba su reducción”, *El Comercio*, 16 de diciembre del 2014. Recuperado de <http://elcomercio.pe/economia/peru/impuesto-renta-70-peruanos-aprueba-su-reduccion-noticia-1778668>

y la que aumenta el impuesto a los dividendos, se pretende incentivar la reinversión de las utilidades empresariales. Sin embargo, al igual que las medidas administrativas, estas últimas no constituyen, por teoría y por experiencia histórica, los determinantes de la inversión. Si el futuro para la producción y las ventas es incierto, los inversionistas no arriesgarán sus capitales. Con un motor externo apagado, la incertidumbre continúa. En estas condiciones, acrecentar las utilidades con reducciones de impuestos es una pura transferencia de recursos del Estado al sector privado.⁴⁹

En opinión de Jiménez, el principal argumento del MEF y de quienes realizaron organizadamente las presiones para bajar el IR de que la medida iba a estimular ante todo la inversión privada y que los principales beneficiarios serían los trabajadores, no tenía fundamento.

Como se aprecia en el gráfico 4, el sistema de impuestos se hace más regresivo a partir de la aprobación de la Ley 30296. En los ingresos tributarios del 2015 aumenta la participación de los impuestos indirectos que todos pagan, sean pobres o ricos —el Impuesto Selectivo al Consumo (gasolina, bebidas alcohólicas, cigarrillos), el Impuesto General a las Ventas (IGV) que pagan todos los consumidores (aunque son retenidos por grandes agentes, que aparecen como si pagaran más impuestos)—, mientras cae el IR, tanto de las personas naturales como de las empresas (personas jurídicas), siendo más fuerte la caída en esta categoría.

Gráfico 4
Ingresos tributarios al 2015 por tipo de impuestos (variaciones porcentuales reales)


Fuente: *Notas del Estudios del BCRP*, 15 de enero del 2016.

49 “Los riesgos e inconsistencias en los paquetes del MEF”, *Economía Política Peruana*, blog de Félix Jiménez, 6 de diciembre del 2014. Recuperado de <http://felixjimenez.blogspot.pe/2014/12/los-riesgos-e-inconsistencias-en-los.html> [acceso: 5 de octubre del 2016].

Jiménez argumenta que el impacto de la Ley no se da en la inversión (no hay relación de causalidad entre los incentivos en la inversión) sino, más bien, en las utilidades. Cabe mencionar que esta rebaja también afecta a las regiones que reciben el canon, porque la redistribución depende de la tasa del IR (50% del IR). Por consiguiente, la Ley 30294 acentúa la tendencia a la baja de los recursos regionales producto del fin del superciclo de las materias primas, que en algunos casos representa pérdidas de 50% respecto de los años de bonanza. Esta medida hizo que el fisco dejara de transferir S/ 700 millones a las regiones el 2015.⁵⁰

Preocupados por la situación fiscal (aumento del gasto y disminución de la recaudación), varios economistas opinaron en noviembre del 2015 que se debía tomar medidas para controlar el déficit, lo que incluía la postergación de la reducción progresiva del IR propuesta por el ministro Segura el 2014.⁵¹ En el 2015 la economía peruana registró un déficit fiscal de 2,1% del PBI, la peor brecha desde el 2002, situación que se fue agravando en los años siguientes.

Según el BCRP, la caída de los ingresos tributarios del 2015 (primer año en el que las cuentas fiscales son impactadas por las medidas del 2014) fue de 7,7%, lo que representó un total de S/ 122.033 millones. Incluso el propio ministro Segura, inspirador de la Ley 30296, terminó admitiendo que la reducción de ese impuesto, que se daría por tramos hasta el 2019, costaría varios miles de millones de soles a la caja fiscal.⁵² Esta rebaja, dado el escenario fiscal negativo, fue revertida luego por el gobierno de Kuczynski.

LA LEY 30341 Y LA SUSPENSIÓN DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE CAPITAL

La tercera norma tributaria estudiada es la Ley 30341, que suspende el IR a las ganancias de capital (operaciones en bolsa). Fue publicada luego de la aprobación de casi todas las reformas reactivadoras. La excepción fue la reforma laboral juvenil o “Ley Pulpín”, que fue derogada luego de sucesivas protestas desde mediados de diciembre hasta enero del 2015 que movilizaron a decenas de miles de jóvenes y sindicalistas en sendas marchas contra el Congreso y la CONFIEP.

50 “MEF subirá el Impuesto a la Renta de las empresas”, *La República*, 4 de noviembre del 2016, p. 14.

51 “BCR preocupado por déficit en las cuentas fiscales del gobierno”, *El Comercio*, 18 de noviembre del 2015. Recuperado de <http://elcomercio.pe/economia/peru/bcr-preocupado-deficit-cuentas-fiscales-gobierno-noticia-1857137>

52 “Recaudación en rojo: Ingresos cayeron el 2015 por primera vez desde el 2009, año de la crisis financiera”, *Gestión*, 21 de enero del 2016. Recuperado de <http://gestion.pe/economia/recaudacion-rojo-ingresos-cayeron-2015-primera-vez-desde-ano-2009-2153107>

Comparada con las dos anteriores leyes, dado lo limitadas que son las transacciones de bolsa en el país, tiene un menor impacto tributario, pero es simbólicamente importante como ejemplo de influencia desmedida de las élites económicas. En efecto, la promulgación de Ley 30341 responde a la misma lógica de influencias evidenciada en las anteriores leyes tributarias: todas buscan “incentivar las inversiones” como primera prioridad del Estado ante las tendencias a la baja de la producción propias de la fase posbonanza desde mediados del 2014.

La decisión de promulgarla —como ocurrió con las dos anteriores normas— estuvo precedida por una efectiva campaña mediática y de acciones rápidas de los *lobbies*, entre las que destacan las reacciones de la Bolsa de Valores de Lima (BVL), entidad privada dirigida por los principales operadores de bolsa que ganan comisiones. En este negocio sobresale Credicorp Capital, que es parte del Banco de Crédito, el grupo financiero más importante dirigido por el grupo Romero. La presión, como hemos visto en los anteriores casos, la dirigen los intereses privados sobre un gobierno con autoridades ligadas a organizaciones de la gran empresa privada que se muestran proclives a priorizar las grandes inversiones.

Esta es una Ley más simple en todo sentido y se emite con mayor consenso y rapidez. Sin embargo, se nota que el gobierno (en realidad el MEF) no se anima a eliminar el impuesto y propone más bien suspenderlo por tres años, con lo cual le pasa la decisión final al siguiente gobierno. Recordemos que se usó el mismo recurso (*phase out*) con la Norma XVI (suspensión por tres años) y la rebaja por tramos del IR. En otras palabras, las tres normas analizadas “patean el problema hacia adelante” y le “pasan la bola” al gobierno de Kuczynski.

El factor que desencadena el referido proceso de influencias es una noticia que vino del exterior, presentada en los medios de comunicación locales como un caso dramático, de allí que la revista *Semana Económica* hablara de un “anuncio bomba”.⁵³ El 13 de agosto del 2015, la calificadora de Nueva York Morgan Stanley Capital International (MSCI), entidad privada que elabora índices de bolsas para clasificarlas según su importancia para los inversionistas internacionales, anunció que, debido a la desaceleración de la economía peruana y la caída de las ventas de acciones de su bolsa, estaba evaluando rebajar a la BVL de categoría, de “mercado emergente” a “mercado frontera”.

53 “Cronología del caso MSCI y BVL: un año de incertidumbre ante posible rebaja a 'mercado frontera’”. *Semanaeconómica.com*, 13 de mayo del 2016. Recuperado de <http://semanaeconomica.com/article/mercados-y-finanzas/banca-y-finanzas/188108-cronologia-del-caso-msci-y-bvl-un-ano-de-incertidumbre-ante-posible-rebaja-a-mercado-frontera/>

El informe del MSCI señalaba fríamente que solo tres empresas en la BVL “cumplen con los requisitos relevantes” que son propios de la categoría de bolsa “emergente”: Credicorp (grupo Romero), Buenaventura (grupo Benavides) y Southern Peru Copper Corporation (grupo México); y finalizaba informando que tomaría una decisión el 30 de septiembre, tres semanas después del anuncio. Esto sugiere un interés por causar preocupación, pues si decidía la rebaja no tenía sentido anunciarla. Anotemos que esta posible reclasificación se debió a la desaceleración económica global. Al caer los precios internacionales de las materias primas, bajaron rápidamente las transacciones de bolsa en la BVL, situación típica de los países dependientes del mercado mundial. No tenía por tanto causas internas sino externas.

Esta noticia desata una *blitzkrieg* (guerra relámpago) informativa dirigida por la BVL y los principales operadores de bolsa, pidiendo al gobierno que “tome medidas” para evitar la reclasificación con incentivos a los inversionistas. Sintomáticamente, al día siguiente del anuncio bomba la BVL “se desploma”: cayó 5,25% en veinticuatro horas. *El Comercio*, el principal diario del país, carga las tintas informando, alarmado, el 14 de agosto del 2015 que el “Perú podría salir del mapa de los inversionistas globales”. Carlos Rojas, socio director de la gestora de fondos Andino Asset Management, opina en *El Comercio* con el mismo tono que la reclasificación a “mercado frontera” era peligrosa pues se trata de “un grupo de países donde los inversionistas no quieren estar”.

A partir de ese momento la BVL, presidida por Christian Laub (Credicorp Capital, grupo Romero), coordina con el MEF la toma de medidas de emergencia. En una entrevista publicada el 14 de agosto en *Semana Económica*, Laub afirma que se encuentra en medio de febriles negociaciones, “haciendo coordinaciones con el sector público y privado”:

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM), el Banco Central de Reserva (BCR), la Superintendencia de Mercados de Valores (SMV), la Asociación de AFP, la asociación Pro Capitales (...) en general todos los participantes están decididos a enfrentar la situación. Mañana tenemos una reunión con el Congreso. Necesitamos una acción concreta.⁵⁴

54 “Christian Laub de la BVL: ‘Vamos a tener que asumir una serie de compromisos’”. *Semanaeconómica.com*, 19 de agosto del 2015. Recuperado de <http://semanaeconomica.com/article/mercados-y-finanzas/banca-y-finanzas/167472-christian-laub-de-la-bvl-vamos-a-tener-que-asumir-una-serie-de-compromisos/>

El 23 de agosto, diez días después del anuncio bomba, el MEF afirma estar evaluando la situación. El 26, el MEF y Laub presentan juntos un proyecto de ley ante la Comisión de Economía del Congreso que plantea una rebaja del IR, argumentando que lo hacen para “impulsar el desarrollo de los *market makers*”.

Manteniendo el tono de alarma, el ex ministro de Comercio Eduardo Ferrero afirma en su columna de *Peru21* del 27 de agosto que la reclasificación tendría graves secuelas:

De concretarse esta medida, las consecuencias serían una caída aún más pronunciada de la bolsa (...) saldrían de la bolsa peruana varios millones de dólares. Los fondos de inversión podrían retirarse del Perú (...) algunas empresas peruanas ya están subvaluadas y golpeadas (...) esta degradación sería el golpe de gracia para nuestro deprimido mercado de valores.

Como se aprecia a continuación, el proceso que siguió la Ley 30341 fue expeditivo, siendo aprobado sin mayor discusión (dispensado de segunda votación) el 3 de septiembre. Un total de 67 congresistas votaron a favor, 7 en contra y 4 se abstuvieron. Como en el caso de la Ley 30230, una de las pocas voces críticas viene de Acción Popular, partido de oposición que coordinaba con la izquierda. Para Víctor Andrés García Belaunde, “la propuesta se orientaba a beneficiar un sector minoritario en el ámbito del sector privado”, en lugar de presentar proyectos favorables a los pequeños y medianos empresarios “a efectos de impulsar la economía del país”.⁵⁵

El 12 de septiembre el Ejecutivo promulga la Ley 30341. Debido a las preocupaciones por la recaudación, el MEF mantuvo una política de “tratamiento tributario diferenciado” según el tipo de acciones, dándole la exoneración a las “acciones más líquidas”. También puso una condición: “que el beneficio de la exoneración del IR es que en un periodo de 12 meses no se transfiera el 10% o más del total de las acciones de la empresa”. La razón es “que el fisco no deje de percibir los impuestos correspondientes por transferencia de control”.⁵⁶

55 Congreso de la República, Acta de la Sesión del Pleno del jueves 3 de septiembre del 2015, Primera Legislatura Ordinaria del Periodo Anual de Sesiones 2015-2016, pp. 66-67.

56 “MEF: Creemos en la recuperación del Mercado de Valores peruano”. Nota de prensa, Ministerio de Economía y Finanzas, 26 de agosto del 2014.

Proceso de aprobación de la Ley 30341

EVENTO: RECLASIFICACIÓN DEL MERCADO DE LA BOLSA DE VALORES DE LIMA

Anuncio: riesgo de reclasificación

El 13 de agosto del 2015, Morgan Stanley Capital International (MSCI), con base en Nueva York, anunció el inicio de un proceso de consultas a inversionistas ante la potencial reclasificación de los índices de MSCI para el Perú de "mercado emergente" a "mercado de frontera", en tanto solo tres valores del índice MSCI Perú (Credicorp, Buenaventura y Southern Cooper) cumplen los requisitos aplicables a los mercados emergentes.



PRESS RELEASE

MSCI TO CONSULT ON A MARKET RECLASSIFICATION FOR THE MSCI PERU INDEXES

New York - August 13, 2015 - MSCI Inc. (NYSE: MSCI), a leading provider of research-based indexes and analytics, announced today the launch of a consultation with the investment community on the potential market reclassification of the MSCI Peru Indexes from Emerging Markets to Frontier Markets, coinciding with the November 2015 Semi-Annual Index Review.

Currently only three securities from the MSCI Peru Equity Universe meet the relevant investability requirements applicable to Emerging Markets. In order to increase the number of potentially eligible securities, MSCI proposes to apply the minimum size requirements of the smaller Frontier Markets*, and a minimum liquidity requirement of 3% Annualized Traded Value Ratio (ATVR) for the MSCI Peru Indexes.

As part of the reclassification of the MSCI Peru Indexes, MSCI also proposes to reclassify Southern Copper, a current constituent of the MSCI Peru Index, from the MSCI Peru to the MSCI USA Equity Universe. Potential inclusion of Southern Copper in the MSCI USA Indexes will be conditioned upon meeting all the relevant size and liquidity requirements at the time of the reclassification.

For more details on the proposal please refer to the consultation document posted on MSCI's web site: <http://www.msci.com/products/indexes/consultations/>

MSCI welcomes feedback from the investment community on the proposal and will announce the results of the consultation on or before September 30, 2015.

Please note that this consultation may or may not result in the implementation of the above mentioned reclassification.

REACCIONES

"BVL se desploma ante riesgo de que el Perú pierda categoría de mercado emergente"

"La Bolsa de Valores de Lima (BVL) se desplomó 5.25% en la jornada de hoy, luego de que la firma financiera MSCI anunciara que evalúa recortar la categoría de los índices bursátiles peruanos de 'mercado emergente' a 'mercado fronterizo' (la categoría más baja de MSCI, que hace referencia a mercados de mayor riesgo)."

Semana Económica, 14/8/2015



"Perú podría salir del mapa de los inversionistas globales"

"De concretarse el anuncio del proveedor del MSCI, la nueva cartera a la que ingresaría el Perú no es favorable para el país, dado que es menos seguida por los inversionistas. Al cierre del año pasado, más de US\$1.700 mil millones de fondos están referenciados a los índices emergentes de MSCI, mientras que a los índices de mercados fronterizos solo estaban US\$14.000 millones, según Reuters."

El Comercio, 14/8/2015



"No sería favorable que nos saquen del índice de MSCI"

José Antonio Blanco, presidente de la Asociación InPeru, dijo que pasar de país emergente a fronterizo sería muy perjudicial. "La desaceleración de la economía estaba anunciada y el Gobierno se encuentra al parecer en una complaciente inacción. [...]"

"Si nos pasan de país emergente a fronterizo corremos el riesgo de atraer a inversiones volátiles. No nos haría ningún favor que nos saquen del índice de mercados emergentes", finalizó.

El Comercio, 19/8/2015

"La BVL pelea la baja: los efectos de pasar de 'mercado emergente' a 'mercado frontera'"

"...el mayor efecto se daría si finalmente se produce la reclasificación. La principal consecuencia sería la salida de inversionistas. Hay algunos fondos en EE.UU. que invierten en emergentes, entonces utilizan el MSCI EM como benchmark. [...] Vas a salir del mapa de muchos inversionistas que invierten en emergentes, que por mandato ya no van a poder invertir en el Perú", según Diego Marrero, de AFP Hábitat. "Algunos ni van a mirar al Perú, porque ya no es emergente. Una comparación con el fútbol es que emergentes es segunda división y los frontera ya es tercera división", agrega Arispe.

Otro efecto importante es que se vería afectada la percepción de riesgo del país. "También habría un efecto negativo sobre la percepción de la fortaleza institucional peruana, lo cual sería injusto, pues la consulta se hizo por problemas de liquidez y no por apertura de mercado, control de capitales o estabilidad macro. Puede que otros no lo vean así y la percepción de riesgo suba", señala Collantes. "Esto no debería ocurrir en un país con grado de inversión, que no ejerce control de capitales y que tiene un sistema más desarrollado con fondos de pensiones y bancos".

Semana Económica, 18/8/2015

Christian Laub de la BVL: "Vamos a tener que asumir una serie de compromisos"

"¿Qué tanto contribuyó el impuesto a las ganancias de capital en la BVL a que MSCI evalúe una reclasificación?"

El impuesto no es el único culpable ni la única solución, pero no dejó que [la liquidez de la BVL] regresara a lo que era [antes del impuesto]. Por ejemplo, Credicorp que está en la BVL y la bolsa de Nueva York, ha venido transando aproximadamente 300,000 acciones al día, con una cotización de US\$130 o US\$140. Eso equivale a US\$40 millones diarios, compáralo con los S/3 millones diarios que se transan en la BVL. [...]

¿Qué medidas están tomando?"

Hemos estado haciendo coordinaciones con el sector público y privado. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM), el Banco Central de Reserva (BCR), la Superintendencia de Mercados de Valores (SMV), la Asociación de AFP, la asociación Pro Capitales [...] en general todos los participantes están decididos a enfrentar la situación. Mañana tenemos una reunión con el Congreso. Necesitamos una acción concreta."

Semana Económica, 19/8/2015

DECISIÓN

MEF evalúa eliminar el impuesto a las ganancias de capital en la BVL

El viceministro de Economía, Enzo Defilippi, dijo que si las razones que motivaron el impuesto ya no están vigentes, se eliminará.

"El impuesto fue introducido por algunas razones y lo que estamos analizando es si estas aún siguen vigentes", afirmó Defilippi en RPP. "Aunque la evidencia no indica que se ha caído el monto de negociación por el impuesto, si las razones siguen vigentes y es conveniente mantenerlo, se mantendrá. Si es que no, no tenemos ningún problema en cambiar de posición", agregó.

Semana Económica, 23/8/2015



Gobierno propone exonerar de impuestos a las ganancias en la BVL

"El Gobierno peruano envió al Congreso un proyecto de ley para exonerar de impuestos a las ganancias en la Bolsa de Valores de Lima (BVL), en un intento por darle mayor liquidez al mercado cuando enfrenta una pronunciada caída.

Así, a través del proyecto de ley que fomenta la liquidez e integración del mercado de valores (proyecto de ley N°4743/2015PE) se exoneraría del pago del Impuesto a la Renta a las ganancias de capital que resulten de la venta de acciones, siempre que se cumplan con ciertos criterios de liquidez y representen menos del 10% de las acciones de la empresa, explicó el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). De aprobarse, la medida estaría vigente hasta el 31 de diciembre del 2018."

Semana Económica, 24/8/2015

PRESENTACIÓN DE PROYECTO DE LEY ANTE EL CONGRESO



El PL 4743/2015-PE fue enviado con carácter de urgencia. El mismo día que ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso fue remitido a la única comisión a la que había sido referido, la de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

El 26/8/2015, Alonso Segura (MEF) se presentó ante la Comisión de Economía del Congreso para sustentar el Proyecto de Ley 4743/2015-PE:

"Esta agenda es dinámica y cada cierto tiempo se desarrollan nuevas medidas para impulsar a la BVL. Con este último proyecto buscamos elevar la liquidez del sector a través de un mayor número de transacciones, con lo cual corregiríamos uno de los aspectos negativos que ha generado la revisión del mercado de valores local por parte de la MSCI, manifestó". ["Evaluación del MSCI no significa rebaja de calificación al país", *El Comercio*, 26/8/2015]

El 3 de septiembre se votó en el Pleno del Congreso el Proyecto de Ley que Fomenta la Liquidez e Integración del Mercado de Valores, logrando ser aprobado con los siguientes resultados: 67 a favor, 7 en contra, 4 abstenciones, 2 sin respuesta. La Ley 30341 fue publicada el 12 de septiembre del 2015.



Dos días después de promulgada la Ley, una delegación del MEF y la BVL (pública y privada) se reunió con los ejecutivos del MSCI en Nueva York para pedir una postergación de la rebaja clasificatoria. La delegación siguió luego a otras plazas financieras de los EE. UU. (Filadelfia y Boston) y Londres para mostrar el potencial de la bolsa peruana. El 30 de septiembre, el MSCI decidió mantener al Perú como “mercado emergente”.

El 22 de diciembre, el Ejecutivo aprobó el reglamento de la Ley. La BVL informa alarmada que solo 42 acciones en bolsa fueron beneficiadas por la suspensión del IR (por tres años), mostrando preocupación por los inversionistas que no acceden a la exoneración. El 8 de febrero, el MEF modifica el reglamento de la ley “para resolver los problemas operativos”. Durante febrero y marzo, la BVL sigue enviando comitivas a Londres y Nueva York, las principales plazas financieras. Al final, el Perú se mantiene como “mercado emergente”.

En total, el proceso de influencias tomó apenas veinte días. Se trató de uno de los casos de *lobby* más rápidos y efectivos porque, además de los factores señalados anteriormente, no hubo oposición en el Congreso, sino todo lo contrario, este brindó un apoyo casi total. Cabe insistir (en la medida que las relaciones personales y las historias ocupacionales comunes cuentan) que tanto el ministro Segura como el presidente de la BVL han trabajado para el grupo Romero, uno de los mayores interesados en “reactivar la bolsa” como principal bróker de la BVL y por la venta de acciones de Credicorp y Alicorp, dirigidos por Dionisio Romero Paoletti, su presidente ejecutivo. Más allá de la probabilidad de que este factor sea una influencia, el hecho es que Laub “movió cielo y tierra” para emitir una pequeña reforma en tiempo récord y con muy buenos resultados.

Para observadores más fríos, lo que ocurrió en realidad fue una tormenta en un vaso de agua. Varios especialistas bursátiles coincidieron en señalar que, desde el punto de vista técnico, el mercado bursátil peruano es en realidad “de frontera” y, por lo tanto, merecedor de la reclasificación hacia abajo. Diego Marrero, de la AFP Hábitat (uno de los habituales compradores de acciones en la BVL), es claro al respecto: “Si ves los números en frío, sí hay caso para justificar que el Perú no es un mercado emergente sino un mercado de frontera”. De acuerdo con otro especialista, la BVL “está muy golpeada, ya no hacemos ni 3 millones al día (...) antes teníamos 20 millones al día”.⁵⁷ Simplemente, al

57 “La BVL pelea la baja: los efectos de pasar de ‘mercado emergente’ a ‘mercado frontera’”. *Semanaeconómica.com*, 18 de agosto del 2015. Recuperado de <http://semanaeconomica.com/article/mercados-y-finanzas/banca-y-finanzas/167404-bvl-peleando-la-baja-los-efectos-de-pasar-de-mercado-emergente-a-mercado-frontera/>

terminar la bonanza, la BVL volvió a su nivel normal, y se pudo salvar de la reclasificación por una mejora relativa de los precios de los minerales, el cobre en particular.

A pedido del congresista Modesto Julca Jara, presidente de la Comisión de Economía, se acordó la exoneración de segunda votación del anterior proyecto por 61 votos a favor, 10 en contra y 5 abstenciones. Esta votación en el Congreso muestra cómo coinciden a favor de la Ley tanto los nacionalistas de la bancada de gobierno como Fuerza Popular (fujimorismo), que en muchas otras materias son rivales, y que la mayoría de las bancadas se manifestó a favor, información que se presenta en la tabla 2.

Tabla 2
Proyecto de Ley que Fomenta la Liquidez e Integración del Mercado de Valores,
voto al 3 de septiembre del 2015

Grupo parlamentario	A favor	En contra	Abstención	Sin respuesta
Nacionalista Gana Perú	22	0	0	0
Fuerza Popular	25	0	0	0
Perú Posible	5	0	0	0
Dignidad y Democracia	0	6	1	1
PPC-APP	4	0	0	0
Solidaridad Nacional	4	1	0	0
Concertación Parlamentaria	2	0	0	1
Acción Popular – Frente Amplio	1	0	3	0
Unión Regional	4	0	0	0
No agrupado	0	0	0	0
Total	67	7	4	2

Fuente: Congreso de la República

El resultado final, sin embargo, tiene matices que conviene considerar, pues el MEF puso una serie de límites y condicionamientos al uso de las exoneraciones para evitar que algunos grandes inversionistas aprovechen los incentivos de modo inadecuado.

PARTE II
LAS MEDIDAS
TRIBUTARIAS DE
KUCZYNSKI



Esta parte del trabajo discute las propuestas tributarias de Kuczynski durante la campaña de fines del 2015 a inicios del 2016, las declaraciones de los ministros una vez conformado el gabinete a mediados del 2016, el pedido de facultades extraordinarias al Congreso y los primeros decretos legislativos en materia tributaria emitidos hasta fines del 2016. Empezaremos contextualizando las decisiones tributarias que se anuncian para estimar si contribuyen o no a la justicia fiscal.

UN ENTORNO PARTICULAR

Las elecciones del 2016 y la situación general en la que se encuentra el país tienen características particulares que marcan el debate tributario e inciden en la justicia fiscal, haciendo que se moderen las propuestas iniciales proinversionistas del candidato Kuczynski y se tome más en cuenta los compromisos del Perú con la OCDE, pero sin dejar de tener una orientación pro grandes inversiones. Tres factores explican la peculiaridad del momento.

Primero, el gobierno de Kuczynski, instalado el 28 de julio del 2016, llegó al poder en condiciones distintas a su antecesor, pues Humala contó con mayoría parlamentaria. Esta vez, Fuerza Popular (fujimorismo) tenía mayoría absoluta en el Congreso con 72 representantes, seguido de lejos por el Frente Amplio con 20 congresistas y Kuczynski con solo 18 parlamentarios. El fujimorismo buscó actuar como oposición, o en todo caso como filtro, obligando al gobierno a negociar si quería obtener su apoyo a efectos de que el Congreso le conceda facultades extraordinarias para tomar medidas económicas y tributarias. Esta división entre los dos poderes forzó a Kuczynski a asumir una postura dialogante y negociadora desde los primeros días de su mandato.

Segundo, con una situación fiscal complicada (a diferencia de Ollanta, la nueva administración empezó con un déficit que iba en aumento), Kuczynski se ve obligado a tener mayor prudencia fiscal, a pesar de sus intenciones de apoyar a los inversionistas con medidas de estímulo a la oferta, rebaja de impuestos, “destrabe” de las inversiones y desburocratización y formalización de pequeñas y medianas empresas. Según sus primeros estimados, creía que el déficit fiscal sería de 3,8%, mayor de lo calculado en la campaña.⁵⁸

58 “Thorne defiende el ajuste: déficit fiscal podría llegar al 3.8%”, *El Comercio*, 18 de octubre del 2016. Recuperado de <http://elcomercio.pe/economia/peru/thorne-defiende-ajuste-deficit-fiscal-podia-llegar-38-noticia-1939805>

Tercero, dado que desde el 2014 el Perú aspira a ser miembro de la OCDE, y que esta organización exige combatir la erosión de la base tributaria y la transferencia de ganancias a paraísos fiscales (Plan BEPS), el gobierno se ve también forzado a asumir una postura favorable a algunas recomendaciones del Plan BEPS.

LA CAMPAÑA

Durante la campaña electoral del 2016 se hace evidente la concepción tributaria del futuro gobierno, en particular con el planteamiento de normas que favorecen al inversionista (es decir, a los grupos de poder económico nacionales y las multinacionales que impulsan grandes proyectos y lideran la economía nacional así no inviertan), así como la crítica a la SUNAT desde el punto de vista corporativo (aprovechando su impopularidad entre todos los contribuyentes). Estas son las dos líneas maestras de la “reforma tributaria” de Kuczynski. Asimismo, Kuczynski, sin dar mayores precisiones, consideró necesario priorizar el ingreso del Perú a la OCDE y “asegurar la adopción de los instrumentos fijados en el marco del Plan de acción contra la erosión de la base imponible y la transferencia de beneficios [Plan BEPS]”.⁵⁹

En un debate entre las cabezas de los equipos económicos de Plan de Gobierno, Thorne intervino para señalar que consideraba necesario mantener las rebajas progresivas al IR propuestas por Segura (el segundo tramo, de 28% a 26% de la tasa más alta), planteando incluso reducir el IGV progresivamente (de 18% a 15% en tres años), tomar medidas tributarias y administrativas para facilitar la formalización de empresas y hacer que la SUNAT “no tuviera dientes”, es decir, que deje de ser un instrumento agresivo de fiscalización. Según él, esto permitiría ensanchar la base tributaria al fomentar la formalización y estimular las inversiones. Thorne incluso plantea reintroducir el beneficio del crédito tributario sobre la reinversión de utilidades.⁶⁰

Estas propuestas suscitaron un debate nacional entre especialistas porque, aplicadas en conjunto, podían causar más daños (de baja recaudación) que beneficios (mayor inversión) dado el complicado escenario fiscal. Las críticas

59 “Fujimori y Acuña sin propuestas para combatir elusión tributaria”, *Ojo Público*, 26 de enero del 2016. Recuperado de <http://ojo-publico.com/150/solo-seis-candidatos-tienen-propuestas-contra-la-elusion-tributaria>

60 Véase el comentario de Thorne en el portal de *La Mula*, <https://otrosyfinanzas.lamula.pe/2016/08/13/sobre-las-propuestas-tributarias-de-thorne/lucuma/>

provinieron de la izquierda y del centro, donde varios especialistas coincidían en señalar que el paquete de medidas podía terminar generando “menos ingresos, deterioro fiscal y mayor volatilidad”. Thorne se vio progresivamente obligado a ser más prudente e indicó que su política de estímulo de la oferta por la vía tributaria se aplicaría solo si la recaudación aumentaba. La oposición del fujimorismo a su planteamiento inicial de rebaja del IR y del IGV contribuyó a reconsiderar su plan. Cabe señalar que Thorne no consideró en ese momento otras alternativas como el aumento de impuestos a las transacciones financieras (a los que se oponían los bancos), o el combate decidido contra la elusión,⁶¹ que harían más justo el sistema tributario.

En este debate destacó la opinión de Abusada, intelectual detrás de la campaña mediática y política contra la “tramitología” que dio lugar a las leyes 30230 y 30296. En su opinión (continuando de ese modo su campaña), el problema principal era el burocratismo excesivo, por lo que exigía hacer “tabla rasa” de las reglas para crear un nuevo sistema que fuera funcional a la inversión en todo el Estado.⁶² Thorne y Abusada coincidían en el “destrabe” de las inversiones y en la reforma institucional de la SUNAT. En ningún momento alguno de los dos consideró que existía un problema de justicia fiscal, término que es ajeno a sus discursos y propuestas.

Es importante asimismo informar, para seguir el rastro a uno de los temas tributarios más reveladores de la influencia corporativa en el Estado, que, durante la transición, Thorne le pidió al ministro saliente (Segura) no promulgar el reglamento de la Norma XVI. Estas son sus declaraciones en *Ojo Público*:

En la gestión anterior se creó la Norma XVI, medida que iba a permitir luchar contra la elusión tributaria. ¿Por qué no promulgaron el reglamento que faltaba para su aplicación? Se trabajó en ese reglamento con argumentos de forma y fondo y en la parte final del Gobierno ya lo teníamos listo, pero como parte de las conversaciones que tuvimos con la gestión entrante se acordó no sacarlo.

61 “El paquete tributario de Kuczynski en la mira”, *Poder*, 27 de junio del 2016. Recuperado de <https://poder.pe/2016/06/27/01178-el-paquete-tributario-de-Kuczynski-en-la-mira-analisis/>

62 Roberto Abusada Salah, “Tabula rasa”, *El Comercio*, 26 de julio del 2016. Recuperado de <http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/tabula-rasa-roberto-abusada-salah-noticia-1919490>

¿Durante la transferencia de mando le pidieron no publicar la norma? Sí. Yo dejé un decreto supremo firmado y cumplí con enviárselo al presidente (Ollanta Humala), pero el Gobierno electo nos dijo que querían hacerle unos ajustes y que no lo promulguemos. Por respeto accedimos.

¿Quién se lo pidió? Me lo pidió el ahora ministro Alfredo Thorne. Hubieran podido cambiar de refrendos o revisar el reglamento, pero lo que hicieron, hace unas semanas, fue decir que la Norma XVI no va más.⁶³

Esta visión de estímulo a la oferta (y de permisividad y baja fiscalización), que algunos calificaron de “reaganomics”, fue confirmada por el propio Presidente electo en declaraciones a *Semana Económica* el día de la juramentación del cargo. En esa ocasión afirmó que la idea de rebajar el IGV era parte de un plan para que las medianas y pequeñas empresas se formalicen, para “poner plata en el bolsillo de la gente”, pero condicionando las rebajas del IGV al aumento de la recaudación.⁶⁴ Como antes lo hizo Humala, el nuevo Presidente ponía el acento en el lado social para justificar los cambios tributarios.

EL PRIMER GABINETE

Esta tendencia pro inversión privada se ratificó una vez nombrado el gabinete en junio del 2016. Aparte del Presidente, conocido inversionista internacional, el premierato cayó en manos de Fernando Zavala, ex ministro de Economía y Finanzas (antes fue viceministro de Kuczynski), quien provenía de la corporación Backus, una de las industrias más grandes del país. En el MEF fue nombrado Thorne, quien procedía de la banca internacional (JP Morgan) y fue jefe del equipo económico de Plan de Gobierno de Kuczynski. Además, en todas las carteras económicas se seleccionó a empresarios o líderes de consultoras empresariales. Incluso importantes carteras sociales fueron ocupadas por personajes provenientes del mundo empresarial corporativo limeño. En Trabajo y Promoción del Empleo, por ejemplo, fue nombrado Alfonso Grados, quien dejó su cargo de gerente del grupo Interbank (Rodríguez Pastor) y durante la campaña era el encargado de generar fondos entre grandes inversionistas nacionales y extranjeros. En Inclusión y Desarrollo Social fue nombrada

63 Véase <https://ojo-publico.com/333/ministro-thorne-nos-pidio-no-promulgar-norma-contra-la-elusion-tributaria>

64 “Kuczynski reitera que reducirá el IGV a partir del 2017”, *Semana Económica*, 28 de julio del 2016. Recuperado de <http://semanaeconomica.com/articulo/economia/macroeconomia/195487-Kuczynski-reitera-que-reducira-el-igv-a-partir-del-2017/>

Cayetana Aljovín, viceministra de Transporte y Comunicaciones entre los años 2006 y 2008, que poco antes de su nombramiento fue contratada por la firma internacional de lobistas Llorente y Cuenca, y es conocida por sus posiciones a favor de las corporaciones. Apenas fue confirmado Thorne en el MEF, el ministro asumió una postura más definida de fomento a las inversiones y de crítica a una SUNAT fiscalizadora e ineficiente. En una reunión con la Comisión Económica del Congreso, presidida por la fujimorista Cecilia Chacón, Thorne expuso su plan y asumió una postura extrema respecto de la ley antielusión, a pesar de que su partido y el propio Presidente buscaban que el Perú formara parte de la OCDE.

En un tono que no deja lugar a dudas, Thorne manifestó una opinión contraria a la Norma XVI: “La ley de elusión tributaria ha afectado a muchos individuos y la vamos a derogar”, sosteniendo que se “ha cometido una serie de excesos”. El Ministro no brindó detalles de estos supuestos impactos negativos (que en realidad no se dieron en individuos sino en grandes empresas y que no deben haber realmente existido ya que la Norma XVI no se aplicó), ni de los excesos a los que hacía referencia. Chacón coincidió plenamente con las declaraciones del Ministro, afirmando que “nuestra bancada [fujimorista] siempre se opuso a esta ley”.⁶⁵ La oposición frontal de Kuczynski y el fujimorismo a la Norma XVI coincidía plenamente con la postura adoptada por la CONFIEP, la CCL y los grandes inversionistas, que en el 2014 lograron suspenderla con la Ley 30230.

La moderación no tardó en llegar. Tras constatar que el déficit fiscal iba en aumento y al mismo tiempo se registraba una baja en la recaudación, el gobierno comenzó a asumir una postura menos extrema, aunque sin abandonar su objetivo principal. El 1 de septiembre, en declaraciones a la revista *Caretas*, el Presidente afirmó que su gobierno tenía que aprender a vivir con un déficit del 3% del PBI. Esta prudencia se explica por el hecho de que Kuczynski recibió un gobierno con un déficit que no podía ser ignorado. Según *Expreso*, “El resultado económico ha pasado de un superávit de 2% del PBI en 2011 a un déficit de 3,4% a agosto de 2016”, siendo “el más alto de los últimos 16 años”.⁶⁶ En la misma entrevista de *Caretas*, Kuczynski reveló sus ideas al criticar a Castilla y Segura, de quienes pensaba que en

65 “Ministro de Economía derogará la principal norma para combatir la elusión tributaria”, *Ojo Público*, 25 de agosto del 2016. Recuperado de <http://ojo-publico.com/292/gestion-de-Kuczynski-sepulta-norma-contrala-elusion-tributaria>

66 *Expreso*, 13 de octubre del 2016, p. 5.

realidad no estimularon la inversión con las reformas del 2014 porque “se bajó el impuesto a la renta pero se subió el de los dividendos; eso no es una reducción”, insistiendo en su norte corporativo: “la economía es confianza (...) la inversión depende de las expectativas”.

En medio del debate fiscal y el pedido de facultades extraordinarias, que dependía totalmente de la buena voluntad del fujimorismo, la SUNAT quedó paralizada por unas semanas. El superintendente provisional renunció y Thorne nombró mientras tanto a Rafael Inurritegui, un empresario y consultor internacional, como Jefe del Gabinete de Asesores de la SUNAT en el 2016. Inurritegui tenía experiencia en el sector privado corporativo y también en la administración tributaria mexicana, y había trabajado en la consultora Deloitte. Apenas nombrado, el ministro Thorne declaró: “Hemos metido dos o tres personas en la SUNAT que están trabajando con nosotros y se va a cambiar no solamente a individuos sino la estructura de la SUNAT”.⁶⁷

Sin embargo, por motivos políticos, Thorne no pudo nombrar un nuevo superintendente ligado al MEF. Para sorpresa de todos, fue nombrado superintendente el técnico y empresario fujimorista Víctor Shiguiyama, hombre de confianza del empresario-político Jaime Yoshiyama, muy vinculado a Keiko Fujimori, al parecer como resultado de acuerdos para “compartir el poder”.⁶⁸ Poco después de obtener el cargo, Shiguiyama asumió plenos poderes, despidió a Inurritegui y nombró personal de su confianza en los cargos claves. Si bien en principio la SUNAT parecía compartir las opiniones de Thorne de tener una administración tributaria “amigable”, esperando que los contribuyentes paguen impuestos “voluntariamente”, la salida de Inurritegui fue un acto de independencia frente al MEF.⁶⁹ En noviembre, después de la salida de su hombre de confianza, Thorne insistió en organizar una transformación institucional del ente recaudador: “Queremos una SUNAT que el contribuyente ni la sienta... queremos una SUNAT digitalizada. Queremos que se reduzcan las trabas administrativas”.⁷⁰

67 “Renuncia jefe del gabinete de asesores de SUNAT”, *Gestión*, 14 de octubre del 2016. Recuperado de <http://gestion.pe/economia/renuncia-jefe-gabinete-asesores-sunat-2172526>

68 José Deechave, “Nombramiento de escándalo”, *Hildebrandt en sus Trece*, 16 de septiembre del 2016, p. 35.

69 “Temblores en la SUNAT”, *Hildebrandt en sus Trece*, 28 de octubre del 2016, pp. 10 y 11.

70 “Alfredo Thorne: ‘Queremos una SUNAT que el contribuyente ni la sienta’”, *La República*, 31 de octubre del 2016. Recuperado de <http://larepublica.pe/imprensa/economia/816926-queremos-una-sunat-que-el-contribuyente-ni-la-sienta>

Anotemos que una administración tributaria difícilmente puede aumentar la recaudación siendo “amigable”, y menos todavía si se sienta a esperar que el contribuyente haga pagos voluntariamente. Si esta es la orientación de Shiguiyama y Thorne, lo más probable es que dejen de darle prioridad a las actividades de fiscalización del fraude, la evasión y la elusión tributaria. Las propuestas de reforma parecen corresponder más a la visión que tienen las corporaciones de la administración tributaria que a una visión de Estado, al mismo tiempo que no consideran metas de mayor equidad tributaria, es decir, no tienen una visión social. Lo central para ellos son las inversiones (principalmente las grandes, de allí que se priorice el “destrabe”): asumen que si se estimula la oferta habrá más empleo, pero suponen sin fundamento que las rebajas de impuestos influyen en las decisiones de inversión, cuando en realidad dependen principalmente de las señales del mercado. Se pueden bajar los impuestos y no generar inversión, pero sí se afecta la recaudación.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS

El pedido de facultades extraordinarias, que incluía varias medidas tributarias, fue objeto de una intensa negociación política entre el gobierno y la bancada fujimorista, más por los intentos de esta última de mantener sus niveles de influencia que por discrepar sobre la política económica o el modo de introducir las medidas. En realidad, desde 1990 en adelante todos los gobiernos han empezado legislando por decreto, y el de Kuczynski no es una excepción. El pedido de facultades extraordinarias fue anunciado desde el discurso presidencial inaugural el 28 de julio y propuesto en detalle al Congreso apenas empezaron a actuar los nuevos ministros. Fue finalmente concedido sin mayores modificaciones en octubre, limitando el tiempo a 90 días en lugar de los 120 solicitados inicialmente.

En la propuesta presentada al Congreso se advertía una moderación de las posturas iniciales en materia de impuestos, debido principalmente a la constatación de una situación fiscal más comprometida, al punto que el gobierno emitió un programa de bonos para financiar el déficit. En cuanto al sistema tributario (tipos de impuestos y tasas), las intenciones iniciales de las reformas eran reducir el IGV en 1% (a un costo estimado de S/ 3.000 millones para el 2017), realizar una modificación más moderada del IR, aumentar ciertos impuestos (al IR empresarial) y rebajar otros (IR a los dividendos), e introducir normas para repatriar rentas del extranjero ofreciendo incentivos a quienes las declarasen. Sobre los cambios de las tasas de impuestos, el

premier Zavala manifestó que se trataba de un ajuste del sistema antes que de un cambio de fondo, en la medida que el incremento del IR “se compensa” con la moderada reducción del IGV, dado que “se baja la tasa de dividendos”, concluyendo que “la combinación sigue siendo la misma”; es decir, que no existía, de aprobarse los cambios, ninguna modificación sustantiva a un sistema de impuestos regresivo. No sorprende, por tanto, que la percepción de estos cambios entre los grandes empresarios es que Kuczynski dirige fundamentalmente un gobierno proempresarial. En lo que respecta a las normas exigidas por la OCDE, el gobierno busca preparar leyes para “perfeccionar el secreto bancario y la reserva tributaria” (cuyos detalles están por precisar para evaluar si realmente afectan en forma positiva la transparencia y permiten una mayor fiscalización).

El pedido de facultades es introducido en pleno debate nacional sobre la necesidad de que el Perú levante el secreto bancario y tributario, convertido en escudo de la corrupción, debate que ha puesto a la defensiva al fujimorismo y le ha servido al gobierno para insistir en la necesidad de tener una mayor capacidad para combatirlo. El proyecto aprobado también busca “adecuar la legislación peruana a los estándares y recomendaciones de la OCDE”, sin mencionar explícitamente el Plan BEPS ni la Norma XVI, pero haciendo referencia genérica al “combate a la elusión tributaria”.⁷¹

De los 65 decretos leyes sobre “reactivación y formalización” aprobados por el Congreso a fines del 2016, destacan los ajustes al sistema y la administración tributaria para hacerlos “más amigables”, la revisión de la rebaja del IR de Humala y otras medidas relacionadas como la reducción de la tasa de dividendos y otras formas de utilidad, la extensión de los plazos de las concesiones mineras, mayores facilidades para que las empresas privadas recurran al sistema de obras por impuestos, la formalización de las pequeñas y medianas empresas, la ampliación de las normas para facilitar (rebajando las funciones regulatorias) las asociaciones público privadas, el aumento de la presencia de directores del sector privado en ProInversión, el órgano del Estado a cargo de autorizar inversiones, y medidas que permiten el levantamiento del secreto bancario.⁷²

71 Ley 30506, Ley que Delega en el Poder Ejecutivo la Facultad de Legislar en Materia de Reactivación Económica y Formalización, Seguridad Ciudadana, Lucha Contra la Corrupción, Agua y Saneamiento y Reorganización de Petroperú S.A. *Boletín de Normas Legales de El Peruano*, 9 de octubre del 2016. Recuperado de <http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2016/10/09/1439097-1.html>

72 Agradezco la información proporcionada por Armando Mendoza al respecto.

En líneas generales, estas medidas siguen la orientación neoliberal establecida en 1990, y profundizada gobierno a gobierno, que en condiciones de captura política tiende a legislar para facilitar o estimular la inversión privada, es decir, su eje principal es promocional, no regulador.

Una de las normas legales más importantes relacionada con el tema de este trabajo es el Decreto Ley 1261, que revierte casi totalmente, a pesar de los anuncios de campaña y debido al preocupante escenario fiscal, las medidas de Segura, al subir la tasa del IR de 28% a 29,5%, tasa casi igual a la que encontró Humala en el 2011. Al comenzar su gobierno, Kuczynski se vio obligado a retroceder en esta materia por el cambiante escenario fiscal y tributario (las reformas de Segura habían contribuido a la pérdida de ingresos tributarios en momentos que aumentaba el déficit y seguía cayendo la inversión privada). No obstante, el gobierno sí logró cumplir sus promesas al sector privado al rebajar la contribución tributaria de los sectores de altos ingresos y las corporaciones, modificando la tasa de los dividendos de 6,1% (reforma de Segura) a 5%. En cuanto al IGV, el gobierno intentó salvar su propuesta en medio de las negociaciones con el Congreso y sus preocupaciones por el déficit fiscal y la caída de la recaudación. La norma establece la rebaja de la tasa al 17% a partir de julio del 2017, a condición de que la recaudación anualizada al 31 de mayo de 2017 del IGV total neto de sus devoluciones internas alcance el 7,2% del PBI (lo que es poco probable que se cumpla).

En lo que respecta a las normas antielusión, el gobierno no propuso ninguna alternativa, limitándose a mantener el *statu quo* de una ley sin reglamento prácticamente inoperativa. En cuanto a las sugerencias de la OCDE, se logró un cierto avance con la aprobación de una norma para fortalecer la fiscalización sobre operaciones entre entidades relacionadas y precios de transferencia. Sin embargo, tomadas en su conjunto, estas decisiones evidencian un interés en adecuarse a las normas de la OCDE antes que fortalecer la capacidad fiscalizadora del Estado, de la SUNAT en particular. Llama la atención el hecho de que una de las normas que buscan la repatriación de capitales (lícitos o ilícitos), creando un régimen tributario de excepción, permite en realidad “blanquear capitales”. Esta medida fue apoyada por *El Comercio* y la CCL, a pesar de que acentúa el relajamiento fiscalizador y amplía la permisividad del Estado frente a las fuerzas del mercado.⁷³

73 “Vergonzoso”, *Hildebrandt en sus Trece*, 14-20 de abril del 2017, p. 39.

CONCLUSIONES



Este trabajo ha analizado el contexto en el que se toman decisiones de Estado que afectan en líneas generales la justicia fiscal y fortalecen las asimetrías de poder que están en su base. Se trata de normas que, por presión de los grandes intereses económicos, cambian el sistema de impuestos (tipos y tasas) y la administración tributaria (funciones de fiscalización, capacidad de recaudación) en dos gobiernos: durante la segunda mitad del gobierno de Humala y los inicios del gobierno de Kuczynski. A pesar de las diferencias entre ambos gobiernos, constatamos que las iniciativas de cambios en el sistema y la administración de los impuestos han buscado ante todo estimular y apoyar a las grandes inversiones en un momento en el cual termina el superciclo exportador y se desacelera la economía. El factor constante es la captura política, es decir, la continuidad de los mecanismos de influencia excesiva del sector privado corporativo sobre el Estado.

Tales decisiones han sido justificadas como necesarias debido a la fuerte caída de la inversión privada, producto principalmente del *shock* externo negativo. Como es poco lo que el gobierno o los agentes económicos pueden hacer sobre este dato de la realidad (el Perú es un “tomador de precios”, *price taker*; no un “decididor”, *price maker* de materias primas), se ha hecho hincapié en medidas internas (burocracia, impuestos) con el argumento que tienen un efecto positivo en la inversión. No existen evidencias al respecto, ya que las señales del mercado internacional son las determinantes centrales de la inversión. Lo que sí se puede afirmar es que medidas como la rebaja del IR aumentan los niveles de ganancia, siendo las mayores beneficiarias las grandes empresas, que son las principales contribuyentes, y bajan la recaudación, lo que afecta inmediatamente el equilibrio fiscal y crea dilemas de política pública. Al mismo tiempo, es evidente que medidas como las tomadas acentúan (Humala) o mantienen (Kuczynski) en lo fundamental la naturaleza regresiva del sistema tributario.

Las decisiones discutidas en este trabajo han sido tomadas en un contexto en el que las élites económicas, gracias a sus conexiones con el poder, han ejercido una influencia desmedida para lograr cambios que las favorecen. De allí que este estudio forme parte de los casos que ilustran los procesos de captura política. En efecto, y como hemos visto en las leyes analizadas, cuando termina la bonanza surgen inmediatamente presiones de los gremios de la gran empresa privada, y de especialistas que sirven o asesoran a las corporaciones que lideran la economía nacional, para que el Estado tome medidas tributarias que contribuyan a estimular las inversiones. Los grandes

medios de comunicación, a su vez, difunden los beneficios de estas medidas y evitan referirse a los costos que acarrearán y a la debilidad fiscalizadora del Estado. Estas presiones se ejercen por medios ocultos (*lobby* en la sombra, que es difícil de detectar a no ser que ocurran revelaciones como los “cornejoleaks”), o por medios visibles como las acciones de los gremios empresariales y por el apoyo de la prensa concentrada (principalmente del grupo El Comercio con su cadena de diarios y televisoras).

En poco tiempo, en algunos casos en tiempo récord, estas presiones logran que las altas autoridades (presidente, principales ministros, líderes del Congreso) se pronuncien a favor de las demandas de las élites económicas, proceso que es favorecido por el nombramiento en cargos claves del aparato económico del Estado de funcionarios que invariablemente provienen de las corporaciones y/o los organismos financieros internacionales. Es decir, los *lobbies* y las campañas mediáticas se combinan con el uso de la “puerta giratoria”. Todo esto brinda a las élites económicas una enorme ventaja en el proceso de toma de decisiones comparadas con otros actores sociales, facilitando su acceso e influencia en leyes que se han dado (caso de Humala) o que están por darse (caso de Kuczynski) y que no contribuyen a la justicia fiscal.

Este intervencionismo jurídico-tributario es propio de las ideas neoliberales, ideas que en el Perú se han adoptado de forma más extrema que en otros países y que no han variado esencialmente desde 1990. Asimismo, el intervencionismo jurídico-tributario se apoya en las tradiciones “decretistas” (facultades extraordinarias y normas elaboradas por el Ejecutivo para ser aprobadas por el Congreso con “carácter de urgencia”) que le permiten a un Poder Ejecutivo así moldeado e influido cumplir un rol legislativo.

Una de las conclusiones de este trabajo es que el “decretismo” facilita la adopción de decisiones que favorecen a actores económicos poderosos porque gozan de la ventaja de tener fácil acceso y altos niveles de influencia sobre el Ejecutivo, y por la coincidencia de ideas entre ministros elegidos usando el sistema de la “puerta giratoria” y burócratas con los cuales (por haberlos reclutado) comparten la idea de priorizar las grandes inversiones.

La investigación comprueba que, sea por el pedido de facultades extraordinarias o la canalización de leyes desde la presidencia que son presentadas con “carácter de urgencia” —las dos formas “decretistas”

más importantes vigentes en la Constitución aprobada en 1993 durante el gobierno de Fujimori—, el principal ente legislador en materia económica es el MEF. Esta entidad se ha convertido en un “superministerio” cuyo rol de “defensa del modelo” se asegura poniendo autoridades que “garanticen el crecimiento” apoyando las grandes inversiones privadas. Los sellos de los proyectos de ley de las distintas medidas de Humala, que terminaron siendo aprobadas sin mayor deliberación, son testimonio gráfico de ello. Demuestran el predominio del Ejecutivo en el sistema político y el rol poco crítico, básicamente pasivo, que cumple el Legislativo.

La tabla 3 muestra el tiempo de aprobación de las leyes tributarias desde el momento que se inician las campañas mediáticas y se accionan los *lobbies* de los gremios empresariales. En el caso de las leyes 30230 y 30296, el tiempo transcurrido desde que comienza la campaña mediática hasta que se aprueban es de cuatro y cinco meses respectivamente. En el caso de la Ley 30341 es de tan solo treinta días.

Esta celeridad, al mismo tiempo, es un indicador de la falta de deliberación previa a la promulgación de leyes que inciden en la justicia fiscal. Dos de estas normas fueron exoneradas de segunda votación, mecanismo de uso frecuente en los casos de la legislación económica, impidiendo su debate. Es una manera poco transparente y nada democrática de tomar decisiones que afectan la vida de los ciudadanos en aspectos claves para el pacto social (qué le doy al Estado y qué recibo a cambio) y evidencia la debilidad de las formas de representación política. Esto refuerza inequidades de diverso tipo (de oportunidades de acceso e influencia, también materiales porque solo actores privilegiados pueden “dictar leyes” y decidir cómo se moldea y a quién favorece el sistema y la administración tributaria) y dificulta reorientar la acción del Estado hacia una mayor justicia fiscal.

En el caso de las tres leyes tributarias aprobadas dentro del paquete de “reformas reactivadoras” del 2014 e inicios del 2015, vimos reaccionar inmediatamente al gobierno ante las presiones corporativas luego de una campaña mediática. En el primer paquete de leyes, el gobierno de Humala aprobó la suspensión de la Norma XVI antielusión, que tenía carácter general y podía ser retroactiva, además de otros artículos que autorizaban amnistías tributarias e impedían o reducían las sanciones por daño ambiental a las corporaciones extractivas, todos parte de la Ley 30230.

Tabla 3
Tiempo de aprobación de las tres leyes tributarias

Norma	Inicio de la campaña	Presentación de Proyecto de Ley al Congreso	Aprobación		Publicación de la norma	Tiempo transcurrido desde el inicio de la campaña hasta la publicación de la norma
			Primera votación	Segunda votación		
Suspensión Norma XVI Ley 30230	Abril 2014 Artículo de Roberto Abusada "El reino del permiso" (<i>El Comercio</i> , 22/4/2014)	Proyecto de Ley 3627/2013-PE, presentado el 18/6/2014 con carácter de urgencia.	3/7/2014 Aprobado por Comisión Permanente Votos: 11 a favor 3 en contra 7 abstenciones	Exonerado	12/7/2014	4 meses
Ley 30296	Agosto 2014 Editorial de <i>El Comercio</i> "Bajen los tributos" (12/8/2014)	Proyecto de Ley 4007/2014-PE, presentado el 21/11/2014 con carácter de urgencia.	26/11/2014 Votos: 53 a favor 10 en contra 36 abstenciones	11/12/2014 Votos: 54 a favor 10 en contra 32 abstenciones	31/12/2014	5 meses
Ley 30341	14/8/2014 Día siguiente del anuncio del MSCl (13/8/2015)	Proyecto de Ley 4743/2014-PE, presentado el 24/8/2015 con carácter de urgencia.	3/9/2014 Votos: 67 a favor 7 en contra 4 abstenciones 2 sin respuesta	Exonerado	12/9/2015	30 días

Elaboración propia

Muchos otros países cuentan con normas antielusión, consideradas herramientas esenciales de fiscalización de las administradoras tributarias para combatir el delito tributario. Incluso su importancia ha aumentado al descubrirse el uso cada vez mayor de los paraísos tributarios para eludir el pago de impuestos, lo que los evasores logran reduciendo la base imponible en el país donde se origina el valor, transfiriendo las ganancias a paraísos fiscales donde no existe transparencia ni fiscalización y donde los pagos de impuestos son menores. La elusión le quita recursos a los Estados y los obliga a recaudar por medios que acentúan la injusticia fiscal, como los impuestos indirectos (a las ventas, al consumo). La elusión y los paraísos fiscales benefician principalmente a las empresas multinacionales y los grupos de poder —también a los corruptos, pero en menor medida—, debido a que las corporaciones recurren más frecuentemente al uso de *holding companies* (empresas que controlan empresas) situadas en jurisdicciones que les permiten ocultar su riqueza y pagar menos impuestos, transfiriendo una mayor cantidad de recursos hacia allí de modo regular. Este problema se está agravando, al punto que los Estados de países desarrollados lo ven como una plaga mundial que requiere acciones inmediatas para aumentar la base imponible y castigar la transferencia de ganancias (la OCDE, el Plan BEPS en particular). En el Perú, los *lobbies* lograron suspender la Norma XVI durante el gobierno de Humala, e incluso el nuevo ministro de Economía y Finanzas del gobierno de Kuczynski propuso derogarla y al final impidió que saliera el reglamento de ley, dejándola en suspenso, es decir, prácticamente inoperativa. Ello a pesar de que el gobierno ha acordado tomar medidas que permitan al país integrarse a la OCDE.

La Ley 30296, también parte del mismo paquete de “reformas reactivadoras”, rebaja las tasas del IR de 30% a 28% para el 2015, y propone una rebaja futura mayor a 26%, medida que acentúa la tendencia regresiva del sistema de impuestos. Esta norma favorece principalmente a los sectores de más altos ingresos por un tiempo, pero para facilitar su aprobación fue presentada ante la opinión pública como beneficiosa para los trabajadores. Un primer sondeo de sus efectos en la recaudación arroja una marcada caída en el IR de las personas jurídicas, entre las cuales destacan las corporaciones. Esto no solo hace más injusto el sistema de impuestos, sino al mismo tiempo afecta la distribución de recursos a las regiones pues el canon depende de los niveles del IR, y genera problemas fiscales al Estado.

La Ley 30341 tiene menor importancia en la recaudación, pero es muy significativa como ejemplo de la eficacia del *lobby* de la BVL ante la eventual reclasificación hacia abajo de las operaciones de bolsa por una clasificadora de riesgo de Wall Street. La BVL logró una medida tributaria que favorece a los dueños de acciones, una minoría privilegiada de inversionistas y personas.

El gobierno de Kuczynski comparte con el de Humala la percepción de que la primera prioridad del Estado es la promoción de las grandes inversiones y las reformas tributarias que las faciliten. Su administración evidencia con más fuerza el uso de la “puerta giratoria” entre el sector público y los grandes intereses privados. Puede considerarse un “gobierno de grandes empresarios”. Durante la campaña, sus técnicos, por ejemplo Thorne, y el propio Kuczynski, afirmaron que su intención era rebajar el IR (también el IGV), sin preocuparles el carácter regresivo del sistema de impuestos. Una vez nombrado ministro, Thorne declaró ante el Congreso, con argumentos que no ha demostrado, supuestos abusos de la Norma XVI (pues en realidad ni siquiera fue aplicada) y exigió su derogatoria (luego dejó en suspenso su aplicación al dejarla sin reglamentar).

Siguiendo la tradición “decretista” del neoliberalismo, la primera gran decisión del nuevo gobierno fue solicitar al Congreso la concesión de facultades extraordinarias, y propuso una estrategia de cambios de similar orientación a la política de estímulo a la oferta de Humala, aunque variando los medios para lograrlos. Luego de conversaciones y negociaciones, el Ejecutivo obtuvo las facultades extraordinarias por un periodo de tres meses que concluyó en enero del 2017. Ciertamente, el plan de cambios del sistema tributario de Kuczynski difería del anunciado en la campaña debido a la difícil situación fiscal que encontró al llegar a la presidencia y a consideraciones políticas (mayor apoyo de las regiones), de allí su mayor moderación. El gobierno, sobre todo por el complicado escenario fiscal, terminó por elevar el IR de 28% a 29,5%, pero al mismo tiempo rebajó (como un mecanismo de compensación a los grandes empresarios) el impuesto a los dividendos. No hubo grandes cambios, solo ajustes.

En lo que respecta a la administración tributaria, aumentar la recaudación se tornó particularmente complejo debido a que el jefe de la SUNAT fue escogido entre las filas del fujimorismo y no entre los seguidores o asesores de Kuczynski. La orientación de la entidad recaudadora no ha cambiado: busca ser “amigable” y concesiva en casos de incumplimiento tributario o evasión

fiscal, proponiendo amnistías. Recordemos que desde el 2015 se registra una tendencia más acentuada a la caída de la recaudación producto tanto de la desaceleración del crecimiento económico (*shock* externo negativo y suspensión de algunos grandes proyectos mineros) como la rebaja de las señales de riesgo de la SUNAT. El punto de quiebre es el año 2015: la Ley 30230 y sus perdones tributarios y la suspensión de la Norma XVI, junto con la rebaja del IR, contribuyen a acentuar la caída de la recaudación. Bajo Kuczynski, el panorama recaudatorio se ha agravado.

Estos cambios, sin embargo, no han despertado mayor interés en la ciudadanía, en parte por la naturaleza técnica de las propuestas tributarias y en parte porque no le importa el sistema de impuestos o las capacidades de la administración tributaria para ejercer una mayor fiscalización del poco conocido fenómeno de elusión de impuestos. También puede estar influida por las campañas mediáticas. Además, la sociedad civil no cuenta con fuentes de información y discusión alternativas enfocadas en el tema de la justicia fiscal.

En síntesis, los cambios en el sistema de impuestos y en la administración tributaria realizados por los gobiernos de Humala y Kuczynski al terminar el superciclo de las materias primas no representan un avance en materia de justicia fiscal y un mayor equilibrio entre grupos de interés. Más bien, todas sus propuestas (con los matices comentados) tienen el propósito de moldear el Estado y los tributos para el fomento de las grandes inversiones privadas y sus niveles de ganancia, política prioritaria que se mantiene en todos los gobiernos desde 1990. La administración tributaria incluso ha retrocedido, pues se ha evitado que la SUNAT cuente con un instrumento de fiscalización de las corporaciones que recurren a los paraísos fiscales para reducir su contribución al fisco. Las medidas a favor del levantamiento del secreto bancario son antes el resultado de las negociaciones con la OCDE que de un cambio de actitud de la clase política hacia una menor permisividad y una mayor fiscalización.

ANEXO METODOLÓGICO. ¿CÓMO ESTUDIAR CASOS DE CAPTURA CORPORATIVA?

La metodología se entiende como el “mejor camino” para explicar un fenómeno. Este mejor camino se transita paso a paso y depende de los casos que se seleccionen para demostrar la validez de los argumentos.

En este trabajo intentamos explicar la captura del Estado por actores económicos poderosos —las corporaciones— que logran un doble efecto. Primero, tener influencia desmedida en asuntos de política pública que los favorecen en forma particular. Segundo, afectar negativamente a grupos sociales que no tienen igual acceso e influencia y debilitar a las instituciones estatales que son fundamentales para lograr una mayor equidad.

Para analizar un caso de captura en un país (un gobierno en particular, un caso de política pública) con economía de mercado fuerte (con un Estado promotor antes que regulador e interventor),¹ como es el caso peruano que aquí estudiamos, hay que seguir una serie de pasos:

- Tener conocimiento previo y definir el tipo de captura.
- Identificar a los actores captores.
- Precisar los mecanismos utilizados, las instancias del Estado sobre las cuales se ejerce influencia y los objetivos de los actores.
- Seleccionar un gobierno típico y una decisión pública que permitan establecer secuencias de hechos conducentes a la captura.
- Estimar los impactos y las reacciones.

1 Los países con mercados débiles y Estados fuertes (sobre todo los extractivistas) son más propensos a una captura política por caudillos, partidos políticos o dinastías.

Tipo de captura. Es importante empezar teniendo una idea del tipo de captura, recordando que este concepto es esencialmente relacional, es decir, que involucra tramas de relaciones y redes entre actores con distintas bases de poder. Aquí, gracias a nuestro conocimiento previo, discutimos la captura económica ejercida por las corporaciones, denominada captura corporativa. En este tipo de captura económica por grandes actores empresariales, distinguimos los casos de influencia indebida, cuando el mecanismo utilizado son los sobornos o coimas para “comprar leyes” (y, por extensión, también influir en cómo se aplican), temática que nos lleva a centrarnos en la corrupción; y los casos de influencia desmedida, cuando los mecanismos usados son la financiación de campañas, el *lobby* y la puerta giratoria para “dictar leyes” (y, por extensión, también influir en cómo se aplican). Esta segunda opción no implica que no se recurra a los sobornos, sino simplemente reconoce que interesan menos porque no son estrictamente necesarios. Las corporaciones recurren más a mecanismos legales de influencia, de allí que se hable de corrupción legal o corrupción blanca.²

Dentro del campo de los estudios de captura corporativa, que constituye hoy una preocupación universal dado el poder de las corporaciones en el norte y el sur global, conviene hacer otras distinciones según los objetivos buscados. Puede ocurrir una captura de las instancias decisorias más altas (presidencia y ministerios principales de manejo económico), de instancias sectoriales (captura regulatoria o sectorial) y de territorios (localidades, regiones, país). Hemos elegido un caso de influencia a los más altos niveles por ser el sistema de captura más complejo y tener consecuencias múltiples: nos referimos a la captura corporativa del Estado.

En la captura corporativa del Estado estudiamos a las empresas más grandes que bajo condiciones políticas normales (que algunos autores en EE. UU. denominan *business as usual*) tienen mejores conexiones políticas por poseer mayor poder económico y más experiencia. Este poder extraeconómico puede perderse o ser neutralizado. En el Perú bajo Humala no ocurre esta neutralización del poder instrumental de las corporaciones, situación que es distinta a la de Bolivia bajo Morales, donde los actores corporativos han perdido el control del Estado.

2 Complementariamente, cuando cometen un crimen, rara ocurrencia, se le denomina “de cuello y corbata” y tal delito tiene sanciones menores.

En casos como el peruano, el tamaño de las firmas y sus capacidades (materiales, organizativas, redes de apoyo) se combinan de tal modo que logran una influencia desmedida en ciertas decisiones importantes del Estado³.

Ahora bien, volvamos al conocimiento previo. Existen varios factores estructurales de partida que se combinan para generar o reproducir un escenario de captura o cooptación del Estado de modo regular. El más importante es la concentración del poder económico de los actores privados. Las grandes corporaciones concentran más recursos que cualquier otro grupo social, creando una situación de privilegio que facilita la consecución de beneficios concretos que contribuyen a la inequidad.

Por lo tanto, el factor diferenciador más importante a nivel del actor captor, en nuestro caso, es el tamaño; pero también debe tomarse en cuenta su trayectoria, pues existe un aprendizaje sobre cómo movilizarse según el sistema político en el que ejercen influencia al punto de ser desmedida (lo que requiere experiencia) y el tipo de sociedad en la que operan (que debe ser "sometible"). El tamaño en sí mismo no explica, entonces, la dinámica relacional que se desarrolla en los casos de captura y el tipo de redes que se forman. Se requiere la combinación con factores políticos y sociales (debilidad de la sociedad civil).

Actores captadores. El cuadro A1 permite realizar un análisis más detallado de los actores. A partir de la identificación de sus intereses económicos, vemos qué mecanismos usan, qué instancias y qué espacios les interesa capturar y con qué objetivos. En el cuadro identificamos tres tipos de actores económicos: corporaciones con intereses económicos generales, grandes firmas con intereses sectoriales y mafias económicas que operan con coberturas empresariales. Los más grandes, dada la existencia de una economía de mercado, están conformados por grupos de poder económico (GPE, poder nacional) y empresas multinacionales (EMN, poder internacional) con intereses concentrados en nichos altamente rentables de la estructura económica. Estamos frente a una élite económica influyente que no requiere pagar sobornos para lograr acceso e influencia al más alto nivel; pero, si se trata de actividades extractivas, también a nivel regional y local. Luego seguimos con la proyección de actores corporativos que son proveedores del Estado: venden armas, medicamentos, equipos y realizan obras públicas, todas decisiones (contratos decididos por el Estado) que pueden inclinar la balanza sobre la

3 No en todas, idea que corresponde a una visión instrumentalista simple.

base de influencias y sobornos, y generar negativas consecuencias fiscales y sociales. También identificamos a actores económicos en actividades ilícitas (narcotráfico, tráfico de materias primas y sustancias ilegales, contrabando) que recurren con más frecuencia al soborno, y cuando es necesario a la violencia, y cuyo objetivo no es económico. Dado que operan en mercados negros de muy alta rentabilidad, lo que buscan es neutralizar la capacidad fiscalizadora y represiva del Estado. Como se puede apreciar, hay actores económicos que tienen especial interés en influir en ciertos territorios, lo que obliga a ver la relación entre los actores y los gobiernos subnacionales.

Cuadro A1
Mecanismos, objetivos y aparatos burocráticos según tipos de actores interesados en la captura

Actores		Mecanismos	Ejecutivo	Legislativo	Justicia	Gobiernos regionales	Gobiernos locales	Objetivos
GPE y EMN	Extractivos	Soborno ocasional	Agencias reguladoras	Congresistas				Cooptación del Estado.
		↑ Influencia/redes			Policía	En zonas de influencia	En zonas de influencia	Mantener modelo económico, TLC y salvaguardas legales.
		↑ \$ Campañas	MEF Ministerios productivos	Comisiones				Beneficios tributarios.
		↑ Soborno ocasional		Congresistas				Asegurar apoyo policial.
No extractivos	↑ Influencia/redes	MEF			Policía			Cooptación del Estado.
		↓ \$ Campañas	BCRP Agencias reguladoras	Comisiones				Mantener modelo económico y salvaguardas legales (TLC).
								Beneficios tributarios y medidas promocionales o amnistías.
Proveedores	↑ Soborno ↑ Influencia / redes ↑ \$ Campañas	Ministerios que compran bienes			Sí	Sí	Beneficio económico	
Mafias o carteles	↑ Soborno ↑ Violencia ↑ \$ Campañas		Congresistas	Policía, militares, Poder Judicial	Sí En zonas de influencia	Sí En zonas de influencia	Evitar represión y mayores penas	

El caso de captura corporativa del Estado estudiado se resalta en verde en el cuadro A1. Corresponde a grandes actores (GPE y EMN) ubicados en actividades extractivas y no extractivas que influyen sobre las más altas instancias decisorias buscando cooptar el Estado, mantener invariable un modelo económico de libre mercado que los favorece y tener prioridad en materia de ganancias y nuevas inversiones. Este favorecimiento les permite operar en condiciones de concentración creciente del poder económico (oligopolización), pagar relativamente bajos o decrecientes impuestos, no ser objeto de mayor regulación (legalmente y como implementación) y desconocer los derechos de los trabajadores, consumidores (en los sectores no extractivos) y pueblos indígenas (en los sectores extractivos con recursos que se encuentran en sus territorios).

Selección de casos y metodología de seguimiento de procesos. Tomadas estas decisiones metodológicas, procedimos a seleccionar un tipo de gobierno que muestre de manera más evidente su condición de “capturado”, es decir, cuyos gobernantes hayan caído de manera más abierta en el juego de influencias de las élites económicas corporativas. Elegimos al gobierno del presidente Ollanta Humala (2011-2016) porque, siendo de orientación nacionalista y radical, apenas llegó al poder, como consecuencia de la influencia desmedida de los actores captadores corporativos sobre el candidato y luego presidente, cede a sus presiones y termina nombrando en puestos claves a personal recomendado y a tomar decisiones con el doble efecto mencionado líneas arriba.

Ubicado primero el contexto general de captura, seleccionamos un caso concreto de decisión política (dación e implementación de normas y leyes) que ilustra de manera bastante evidente las presiones de los actores captadores sobre el proceso de formulación de políticas públicas para ser favorecidos.

Escogimos como caso paradigmático (de alta importancia simbólica y representatividad del tema que se discute) la Ley 30230 (Procedimientos y Permisos para la Dinamización de la Inversión), de junio de 2014, y realizamos un breve contraste con la Ley 30288 (Reforma Laboral Juvenil), porque se dan en un mismo contexto pero con distinto resultado. En el caso de la Ley 30230, los actores captadores resultaron victoriosos ya que la resistencia a los cambios no fue efectiva; pero en el segundo caso, gracias a la activación de la sociedad civil y a la ola de protestas, el Congreso se vio obligado a derogar la Ley al poco tiempo de ser aprobada.

Esta breve comparación muestra las complejidades y límites del fenómeno de captura. El Estado no deja de ser un espacio de lucha de intereses donde las corporaciones ganan en un caso y pierden en el otro porque se visibilizó la condición de captura y los grupos sociales organizaron protestas sobre el sistema político de gran efectividad. Justamente, un resultado de esta pugna puede ser la captura, que queda en un equilibrio dinámico.

Estas decisiones metodológicas corresponden a un estudio de caso cualitativo (influencia en el proceso de toma de decisiones). Las fuentes secundarias son no cuantificables, salvo en algunas dimensiones que permiten mediciones importantes.

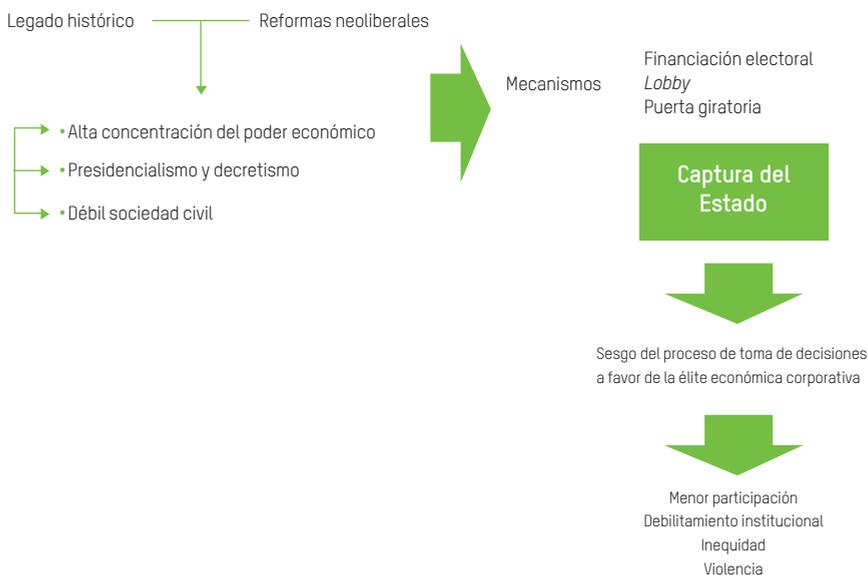
En la medida que centramos el análisis en actores que se ubican en un contexto (tiempo y lugar) determinado, la mejor opción metodológica es el seguimiento de procesos o *process tracing analysis*. Al estudiar un gobierno y seleccionar un caso paradigmático que permite ver bien el juego de poder, se pueden superar los problemas de opacidad, es decir, iluminar la “caja negra” para aproximarse a demostrar qué está pasando. Ambos lados de la relación de captura, los captores y los capturados, guardan un pacto de silencio y actúan en las sombras porque saben que atentan contra el interés público. Pero a veces, en situaciones de crisis o cuando se pierde el control político de la situación, se cuenta con suficiente análisis del contexto y datos como para “conectar los puntos” y presentar una imagen de captura con contornos aceptablemente definidos.

Antes de identificar actores, relaciones y hechos concretos que se suceden en el tiempo para analizar el proceso de captura a partir de una decisión clave (captura de Ollanta y Ley 30230), es fundamental estudiar cómo se ha formado la trama asimétrica de influencias en el largo plazo, al punto de configurar un sistema de captura. En este trabajo consideramos que el sistema de captura (estructura y coyuntura) reposa en factores como el alto grado de concentración del poder económico y la presencia de oligopolios, la debilidad organizativa de la sociedad civil, el desigual acceso a la información y la baja participación y adecuada representación de la ciudadanía. Los sistemas políticos que concentran poderes en el Ejecutivo y tienden a legislar por decreto refuerzan esta asimetría de partida. Cuando tales factores estructurales e institucionales se combinan, se configura un escenario de captura en el que las élites económicas utilizan sus mecanismos para lograr sus objetivos. Estos

mecanismos (financiación de campañas, *lobbies* y puerta giratoria) se ven en acción hasta donde los datos y las observaciones lo permiten, en el proceso mismo. No todos los factores tienen el mismo nivel de visibilidad, lo cual obliga a estimar adónde apunta el proceso, quién tiene más influencia.

El gráfico A1 ilustra los factores concretos (históricos) que configuran un escenario de captura (y que requiere ser reproducido luego de cada elección para mantener el equilibrio dinámico). Gracias al conocimiento previo del caso, consideramos factores estructurales como la concentración del poder económico, marcada por su pasado histórico, una herencia colonial y republicana temprana que se reflejó en altos niveles de concentración de la riqueza, como en la más reciente vuelta a la política de libre mercado (1990 en adelante) y la manera extrema de aplicarla en el caso peruano, acelerando la concentración económica en manos de grandes corporaciones, muchas de estas organizadas como conglomerados, nacionales y extranjeros. Estos conglomerados se expresan gremialmente mediante una confederación empresarial.

Gráfico A1
Sistema de captura del Estado

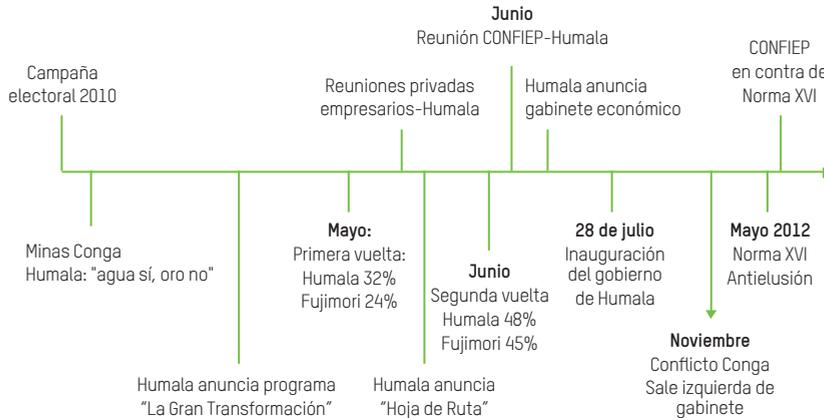


Consideramos luego la concentración del poder político en manos de ciertas personas e instancias (la presidencia y el ministerio encargado de dirigir la política económica). Esta concentración se sustenta en una tradición decretista y un régimen presidencialista y discrecional (que no respeta las normas de consulta intrainstitucional).

Una sociedad civil débil con sectores sociales pobremente organizados, dispersos, sin adecuados niveles de representación en el sistema político (partidos improvisados, agendas personales, corrupción), así tenga capacidad de protesta, facilita que el Estado se mantenga capturado o sea capturable luego de una elección (reproducción del sistema de captura para mantener una correlación favorable). Las consecuencias se hacen evidentes cuando el Estado actúa sesgadamente y provoca diversas reacciones en la sociedad civil, impactando negativamente en la democracia y la institucionalidad del Estado.

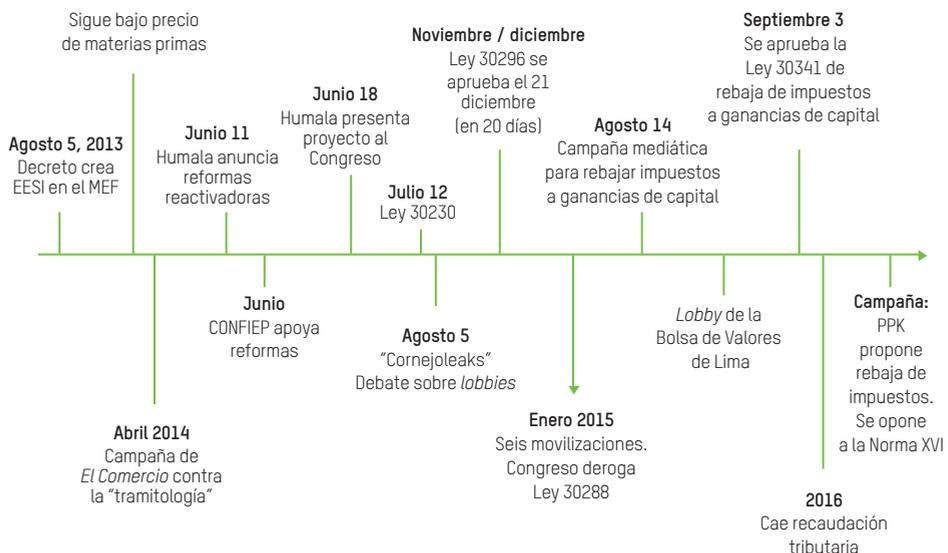
Secuencia de hechos. El proceso de captura se puede establecer a partir del momento que los nuevos gobernantes elegidos caen bajo el sistema de influencias de la élite económica corporativa. Partiendo de la metodología de seguimiento de procesos, se trazan los pasos de los actores (corporaciones y sus gremios, los medios de comunicación a ellos ligados, el Estado y sus ministerios) y las decisiones que toman. Es como el seguimiento de huellas que hace un cazador (método semiótico que utiliza Umberto Eco). Todo ello conforma una secuencia de hechos y actores que se pueden identificar en una primera línea de tiempo, que corresponde a la elección de Humala y sus primeras decisiones como gobernante, con una cierta orientación influida por los actores corporativos. Esta primera secuencia se presenta en el gráfico A2 y permite trazar el proceso de toma de decisiones desde el comienzo del gobierno.

Gráfico A2
Secuencia 2011-2012: elecciones, alianza Humala-CONFIEP, caso Conga y Norma XVI



Dado que esta primera secuencia establece un campo de influencias en instancias claves del Estado (presidencia y aparatos económicos más importantes), se identifica una segunda secuencia a partir del caso que se estudia, la Ley 30230. En esta segunda secuencia, que se presenta en el gráfico A3, se ve en acción a los actores, sus representantes y sus relaciones en el periodo que se discuten las reformas reactivadoras.

Gráfico A3
Secuencia 2013-2015



La secuencia empieza con la creación, a solicitud de la CONFIEP, del Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión (EESI) en el MEF. La CONFIEP es un actor importante porque hace pública su participación en calidad de vocero general de los intereses de las grandes corporaciones. La confederación empresarial busca “destrabar” las inversiones mineras paralizadas por los conflictos (Conga, sobre todo), o acelerarlas en el caso de los nuevos proyectos o proyectos que no generan resistencias sociales. Luego se menciona el *shock* externo negativo, que lleva al gobierno —luego de una campaña en los medios a favor de reformas para dinamizar la economía y eliminar las trabas a la inversión privada— a aprobar la primera y más importante medida reactivadora, la Ley 30230. El seguimiento de los hechos permite observar que esta Ley se aprueba rápidamente y sin mayor debate, y que las reacciones que luego genera en la sociedad civil no logran bloquearla o derogarla, resultado que contrasta con la Ley 30288, con la cual ocurre lo contrario debido a la activación de la sociedad civil.

Impactos. Si una secuencia de decisiones impulsada por élites corporativas influyentes es favorable a sus intereses pero va en detrimento del interés general, se pueden estimar sus impactos negativos. Estos impactos son múltiples (de allí que también se hable de desigualdades) porque al limitar la deliberación afectan la democracia, no funcionan adecuadamente las formas de representación política y se debilita la institucionalidad del Estado (sus funciones fiscalizadoras, el equilibrio de poderes y la capacidad recaudadora). Además, por la propia naturaleza de la norma, aprobada como producto de una influencia excesiva de las élites, se impacta directamente en las poblaciones vulnerables, en el manejo de sus recursos y territorios y en el ejercicio de sus derechos; es decir, genera inequidades.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156, BREÑA

CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com

PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com

TELÉFONO: 332-3229 FAX: 424-1582

JUNIO 2017 LIMA - PERÚ

El desarrollo y el bienestar social de un país requieren de políticas tributarias correctas y efectivas. En este volumen, el investigador Francisco Durand analiza las normas tributarias adoptadas a fines del gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) e inicios del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2021) y encuentra que, en ambas administraciones, la influencia de los *lobbies* y los grupos de poder en la formulación de la política tributaria ha sido una constante, y que los principales beneficiarios han sido las grandes corporaciones.

La investigación sostiene que, en un escenario marcado por el fin de la bonanza económica (a partir del 2014) y de menor recaudación fiscal, el Estado apostó por reactivar la economía estimulando las inversiones con medidas como la rebaja de impuestos y las amnistías tributarias para los inversionistas privados. En paralelo, los grupos de poder bloquearon activamente los esfuerzos para fortalecer el sistema tributario. Los episodios reseñados en este documento así lo demuestran. Uno de ellos es la campaña contra la Norma XVI, o norma antielusión, cuya aplicación fue suspendida en el 2014 debido a la presión de los gremios empresariales, permaneciendo desde entonces en el limbo.

El enfoque de Durand sobre la “captura del Estado” parte de la premisa de un intervencionismo jurídico-tributario, en el que actores privilegiados como la élite económica corporativa, con el apoyo de los grandes medios de comunicación y centros de investigación proempresariales, logran una influencia desmedida sobre el funcionamiento del Estado. Esto es lo que el autor prueba al analizar las medidas tributarias promulgadas por ambos gobiernos, cómo se agendaron y aprobaron, qué carácter tienen y si contribuyen o no a la justicia fiscal del país.

